

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

Integraler Schlussbericht

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

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

Bern, August 2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Einleitung	2
Teil I: Ausgangslage und Forschungsdesign	4
1 Ausgangslage	4
1.1 Zur Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)	4
1.2 Das Behindertengleichstellungsgesetz als Evaluationsgegenstand	5
1.2.1 Ansatz des Behindertengleichstellungsgesetzes	7
1.2.2 Definition der wichtigsten Begriffe	7
1.2.3 Regelungsgegenstand und Wirkungsmodell des Behindertengleichstellungsgesetzes	11
1.2.4 Kontext	14
2 Forschungsdesign	16
2.1 Zweck, Fragestellungen und Schwerpunkte der Evaluation	16
2.2 Methodisches Vorgehen	16
Teil II: Resultate der Erhebungen und Analysen	19
3 Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen	19
3.1 Die Rechtslage im Überblick	19
3.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG	20
3.3 Entwicklungen im Kontext	21
3.4 Umsetzung	22
3.4.1 Zuständigkeiten, Organisation und institutionelle Verankerung	22
3.4.2 Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle	27
3.4.3 Projektförderung über die BehiG-Finanzhilfen des Bundes	31
3.4.4 Weitere Aktivitäten und Massnahmen	34
3.4.5 Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren	38
3.5 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung	44
3.5.1 Entwicklung der Gleichstellung und Einfluss des BehiG	44
3.5.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG im Bereich der Behindertenpolitik	45
3.5.3 Erfahrungen von Betroffenen	46
3.6 Handlungsbedarf aus der Sicht der Befragten	50
3.6.1 Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten	50
3.6.2 Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten	54
4 Bauten und Anlagen	59
4.1 Die Rechtslage im Überblick	60
4.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG	62
4.3 Umsetzung	64
4.3.1 Zuständigkeiten, Organisation und institutionelle Verankerung	64
4.3.2 Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle	68

4.3.3	Aktivitäten und Massnahmen	70
4.3.4	Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren	73
4.3.5	Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung	80
4.3.6	Konfliktfälle und Konfliktlösung	82
4.4	Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung	86
4.4.1	Entwicklung und Einfluss des BehiG	87
4.4.2	Beurteilungen der Resultate des BehiG im Baubereich	90
4.4.3	Erfahrungen von Betroffenen	90
4.5	Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten	95
4.5.1	Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten	95
4.5.2	Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten	98
5	Öffentlicher Verkehr	102
5.1	Die Rechtslage im Überblick	103
5.2	Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG	105
5.3	Umsetzung	106
5.3.1	Zuständigkeiten, Organisation und institutionelle Verankerung	106
5.3.2	Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle	110
5.3.3	Aktivitäten und Massnahmen	111
5.3.4	Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren	117
5.3.5	Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung	120
5.3.6	Konfliktfälle und Konfliktlösung	122
5.4	Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung	123
5.4.1	Entwicklung und Einfluss des BehiG	123
5.4.2	Beurteilungen der Resultate des BehiG im öffentlichen Verkehr	126
5.4.3	Erfahrungen von Betroffenen	127
5.5	Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten	132
5.5.1	Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten	133
5.5.2	Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten	138
6	Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II	143
6.1	Die Rechtslage im Überblick	143
6.2	Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG	145
6.3	Entwicklungen im Kontext des BehiG bei der nachobligatorischen Ausbildung auf Sekundarstufe II	146
6.4	Umsetzung	148
6.4.1	Zuständigkeit, Organisation und institutionelle Verankerung	148
6.4.2	Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle	152
6.4.3	Aktivitäten und Massnahmen	154
6.4.4	Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren	160
6.4.5	Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung	165
6.4.6	Konfliktfälle und Konfliktlösung	168
6.5	Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung	169
6.5.1	Entwicklung und Einfluss des BehiG	169
6.5.2	Beurteilungen der Resultate des BehiG und Stand der Behindertengleichstellung	170
6.5.3	Erfahrungen von Betroffenen	172
6.6	Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten	182
6.6.1	Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten	183
6.6.2	Handlungs- und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten	187

7	Erwerbsleben	191
7.1	Rechtslage im Überblick	192
7.2	Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG	193
7.3	Entwicklungen im Kontext	194
7.4	Umsetzung	195
7.4.1	Zuständigkeiten	195
7.4.2	Aktivitäten und Massnahmen	197
7.4.3	Erfolgsfaktoren und Stolpersteine	200
7.4.4	Konflikte und Konfliktlösung	201
7.5	Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung	201
7.5.1	Entwicklung und Einfluss des BehiG	201
7.5.2	Beurteilungen der Resultate des BehiG und Stand der Behindertengleichstellung	202
7.6	Erfahrungen von Betroffenen	202
7.7	Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten	211
8	Dienstleistungen	216
8.1	Die Rechtslage im Überblick	217
8.2	Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG	218
8.3	Umsetzung	219
8.3.1	Zuständigkeiten	220
8.3.2	Bekanntheit	221
8.3.3	Aktivitäten und Massnahmen im Bereich der Information und Kommunikation öffentlicher Stellen	222
8.3.4	Zusammenarbeit und Einschätzung der Dienstleistungserbringer	224
8.3.5	Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung	227
8.3.6	Konflikte und Konfliktlösung	227
8.4	Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung	228
8.4.1	Entwicklung der Gleichstellung und Einfluss des BehiG	228
8.4.2	Beurteilungen der Resultate des BehiG im Dienstleistungsbereich	231
8.4.3	Erfahrungen von Betroffenen	232
8.5	Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten	240
8.5.1	Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten	240
8.5.2	Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten	241
9	Detaillierte Rechtslage in den einzelnen Sachbereichen	245
9.1	Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen	245
9.1.1	Rechtlicher Grundrahmen	245
9.1.2	Rechtslage zu institutionellen Vorkehrungen	246
9.1.3	Rechtslage zu Fördermassnahmen	247
9.1.4	Regelungen in weiteren Bundesgesetzen	247
9.2	Bauten und Anlagen	248
9.2.1	Rechtslage bei öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen (Bauten mit Publikumsverkehr)	249
9.2.2	Rechtslage bei Wohngebäuden	251
9.2.3	Rechtslage bei Bauten mit Arbeitsplätzen	253
9.2.4	Rechtslage zu Fördermassnahmen	255
9.2.5	Regelungen in weiteren Gesetzen	255
9.3	Öffentlicher Verkehr	255
9.3.1	Rechtslage bei Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs	255
9.3.2	Rechtslage bei Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (insb. Bauten und Anlagen)	256

9.3.3	Rechtslage bei Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs	257
9.3.4	Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration	257
9.4	Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II	257
9.4.1	Rechtslage bei staatlichen Bildungsangeboten in Bundeszuständigkeit	258
9.4.2	Rechtslage bei staatlichen Bildungsangeboten in kantonaler Zuständigkeit	259
9.4.3	Rechtslage bei privaten Bildungsangeboten	262
9.4.4	Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration	262
9.5	Erwerbsleben	262
9.5.1	Rechtslage bei Arbeitsverhältnissen des Bundes	263
9.5.2	Rechtslage bei Arbeitsverhältnissen der Kantone und Gemeinden	265
9.5.3	Rechtslage bei Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft	266
9.5.4	Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration	267
9.6	Dienstleistungen	267
9.6.1	Rechtslage bei Dienstleistungen des Bundes und konzessionierter Unternehmen	268
9.6.2	Rechtslage bei Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden	271
9.6.3	Rechtslage bei Dienstleistungen Privater	271
9.6.4	Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration	274
10	Konfliktfälle und Durchsetzung des Rechts	275
10.1	Einschätzungen zum Schutzgehalt	275
10.1.1	Globale Beurteilung	275
10.1.2	Einschätzungen zum Schutzgehalt in den einzelnen Sachbereichen	276
10.2	Konfliktfälle und Umgang mit Konflikten	277
10.2.1	Erfahrungen der Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen mit Konfliktfällen	278
10.2.2	Erfahrungen der Anwält/innen mit Konfliktfällen	282
10.3	Konfliktfälle vor Gericht	282
10.4	Einschätzungen zur Durchsetzung des Rechts	286
10.4.1	Beurteilung der Instrumente zur Durchsetzung der Rechtsansprüche	286
10.4.2	Probleme bei der Durchsetzung der Rechtsansprüche und Vorschläge zu deren Behebung	288
11	Gerichtspraxis	292
11.1	Gerichtspraxis im Bereich «Bauten und Anlagen»	292
11.1.1	Übersicht	292
11.1.2	Fallanalyse zum Verhältnis von BehiG und kantonalem Recht	293
11.1.3	Fallanalyse zum Geltungsbereich des BehiG	294
11.1.4	Fallanalyse zur Verhältnismässigkeit von Anpassungspflichten	296
11.1.5	Fallanalyse zur Durchsetzung des Rechts	297
11.2	Gerichtspraxis im Bereich «öffentlicher Verkehr»	299
11.2.1	Übersicht	299
11.2.2	Fallanalyse zur Verhältnismässigkeit von Anpassungspflichten	300
11.2.3	Fallanalyse zur Problematik der Teil-Separation bei Zugkompositionen	301
11.3	Gerichtspraxis im Bereich «Aus- und Weiterbildung»	303
11.3.1	Übersicht	303
11.3.2	Fallanalyse zur Integration und Sonderpädagogik in der Grundschule	304
11.3.3	Fallanalyse zur Anpassung von Prüfungsmodalitäten	307
11.4	Gerichtspraxis im Bereich «staatliche Dienstleistungen»	311
11.4.1	Übersicht	311
11.4.2	Fallanalyse zum Anspruch auf Nachteilsausgleich	313
11.4.3	Fallanalyse zur Berücksichtigung der Behinderung der Erteilung von Bewilligungen	314
11.4.4	Fallanalyse zur Berücksichtigung behinderungsbedingter Kosten	317
11.5	Gerichtspraxis im Bereich «private Dienstleistungen»	321

11.5.1	Übersicht	321
11.5.2	Fallanalyse zur Frage der Einlassverweigerung	322
11.5.3	Fallanalyse zur Abwägung zwischen dem individuellen Interesse der Autonomie und Sicherheitsinteressen	323
11.5.4	Fallanalyse zur Frage der statistischen Benachteiligung	324
11.5.5	Fallanalyse zur Benachteiligung psychisch Erkrankter	326
11.6	Gerichtspraxis im Bereich «Erwerb»	326
11.6.1	Übersicht	327
11.6.2	Fallanalyse zur Fürsorgepflicht bei Anstellungsverhältnissen des Bundes	327
11.6.3	Fallanalyse zur Fürsorgepflicht bei Anstellungsverhältnissen von Kanton und Gemeinde	329
11.6.4	Fallanalyse zum Kündigungsschutz bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen	330
11.6.5	Fazit	332
12	Rechtsvergleich	333
12.1	Rechtsvergleich «Private Dienstleistungen»	333
12.1.1	Vereinigte Staaten von Amerika	334
12.1.2	Grossbritannien	337
12.1.3	Frankreich	339
12.2	Rechtsvergleich «Erwerb»	340
12.2.1	Vereinigte Staaten von Amerika	341
12.2.2	Grossbritannien	345
12.2.3	Frankreich	348
12.2.4	Deutschland	349
12.2.5	Österreich	353
	Teil III: Gesamtfazit und Handlungsbedarf	356
13	Gesamtfazit	356
13.1	Information und Sensibilisierung	357
13.2	Strukturen und institutionelle Verankerung der Umsetzung	360
13.3	Aktivitäten und Output	362
13.4	Durchsetzung	368
13.5	Outcome und Nebeneffekte	371
13.6	Interessante Ansätze aus dem internationalen Rechtsvergleich	376
13.7	Zusammenfassende Würdigung der Situation in den einzelnen Sachbereichen	377
14	Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten	379
14.1	Information und Sensibilisierung	379
14.2	Strukturelle Verankerung und Durchsetzung des Rechts	380
14.3	Verbesserungen im Vollzug	384
14.4	Lücken im rechtlichen Schutz	387
14.5	Wer kann was tun?	392

Dank

Bei der Erarbeitung der vorliegenden Evaluation wurden wir von zahlreichen Institutionen und Personen unterstützt. Ihnen allen möchten wir an dieser Stelle herzlich danken.

Wir danken dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) für die gute Zusammenarbeit. Besonderer Dank gilt auch den weiteren Mitgliedern der engeren Begleitgruppe der Evaluation, in der das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (Brigitte Caretti, Lukas Bruhin), das Bundesamt für Justiz (Werner Bussmann), das Bundesamt für Sozialversicherungen (Stefan Kühne), das Bundesamt für Verkehr (Hanspeter Oprecht), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (Thomas Schuler), die Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap, dem Dachverband der Behindertenorganisationen (Caroline Hess-Klein) sowie Professor Markus Schefer von der Universität Basel vertreten waren.

Wichtige Impulse für die Erarbeitung der Fragestellungen und die Diskussion der provisorischen Resultate gab uns auch die erweiterte Begleitgruppe, der zahlreiche weitere Fachpersonen angehörten. Zudem haben viele Behindertenorganisationen und Fachstellen, freiberufliche Anwälte/innen sowie die Kantons- und Stadtbehörden in den Bereichen der Behindertenpolitik im engeren Sinn, Hoch- und Tiefbau und öffentlicher Verkehr sowie Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden unsere umfangreiche Online-Befragung beantwortet und dafür etliche Arbeit auf sich genommen. Gerichte in der ganzen Schweiz haben für uns die Entscheide nach BehiG zusammengestellt. Expertinnen und Experten stellten sich für Interviews und vertiefende Fokusgruppengespräche zur Verfügung. Und nicht zuletzt haben uns 20 Menschen mit Behinderungen in persönlichen Interviews ihre Lebensumstände und die Bedeutung der Gleichstellungsthematik in ihrem Alltag und ihrer Geschichte geschildert und uns damit wichtige Erkenntnisse zum Stand der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vermittelt.

Ihnen allen gilt ebenfalls unser herzlicher Dank – ohne ihre Mitarbeit wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen.

Einleitung

Seit dem 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) in Kraft. Das Gesetz enthält in Art. 18 Abs. 3 eine Evaluationsklausel. Demnach untersucht der Bund regelmässig, wie sich seine Massnahmen auf die Integration auswirken. 2007 wurden die im Behindertengleichstellungsgesetz vorgesehenen Finanzhilfen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen evaluiert. 2009 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) dem Bundesrat einen Bericht über die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes zur Kenntnis gebracht. Weiter hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2010 die Massnahmen des Bundes als Arbeitgeber zur Förderung der beruflichen Integration vor dem Hintergrund des BehiG evaluiert.

Zehn Jahre nach seiner Inkraftsetzung wird das Behindertengleichstellungsgesetz nun als Ganzes evaluiert. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) hat die Arbeitsgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) und Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Zentrum für Sozialrecht (ZHAW) mit der Evaluation beauftragt. Die Federführung für die Durchführung der Evaluation lag beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB). Das Pflichtenheft wurde in einem partizipativen Prozess unter Einbezug von relevanten Fachpersonen aus Behindertenorganisationen, Fachstellen und der Forschung erarbeitet. Mit ihnen wurden auch die Resultate der Evaluation diskutiert. Zur Begleitung der Evaluation wurde eine kleinere Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mehrmals mit dem Evaluationsteam traf. Darin vertreten waren das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), das Bundesamt für Justiz (BJ), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), das Bundesamt für Verkehr (BAV), die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Abteilung Gleichstellung der Dachorganisation der Behindertenorganisationen Integration Handicap (ehemals Fachstelle Egalité Handicap DOK) sowie ein Experte für Gleichstellungsrecht der Universität Basel. Innerhalb der Arbeitsgemeinschaft ist das Zentrum für Sozialrecht der ZHAW für die Erhebung, Analyse und Darstellung der Rechtslage und Rechtsentwicklung, der Gerichtsfälle und der Gerichtspraxis sowie den Rechtsvergleich verantwortlich; das Büro BASS verantwortet die Erhebung, Auswertung und Darstellung der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen, der kantonalen und städtischen Behörden, der Expertengespräche, der Fokusgruppengespräche sowie der vertiefenden Interviews mit Menschen mit Behinderungen. Die Schlusskapitel werden gemeinsam verantwortet.

Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse der Evaluation. Er ist folgendermassen aufgebaut:

In **Teil I** werden **Ausgangslage und Forschungsdesign** dargelegt. Als Ausgangspunkt wird die Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetzes ausgeführt und das BehiG als Evaluationsgegenstand in seinem behindertenrechtlichen Kontext beschrieben (Kapitel 1). Anschliessend werden Forschungsdesign und konkretes methodisches Vorgehen vorgestellt (Kapitel 2).

Im **Teil II** werden die **Resultate der Erhebungen und Analysen** präsentiert. Den Anfang machen Sachkapitel zu den Bereichen Gleichstellung und die bestehende Behindertenpolitik (Kapitel 3), Bauten und Anlagen (Kapitel 4), öffentlicher Verkehr (Kapitel 5), nachobligatorische Ausbildung auf Sekundarstufe II (Kapitel 6), Erwerbsleben (Kapitel 7) sowie Dienstleistungen (Kapitel 8) sowie. Die Sachkapitel thematisieren jeweils die rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung und gehen auf die Umsetzung des BehiG, die erzielten Ergebnisse, die Erfahrungen der Betroffenen, den Stand der Gleichstellung sowie auf den Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten ein. Den einzelnen Sachkapiteln sind jeweils auch Porträts von

1 Ausgangslage

Menschen mit Behinderungen angefügt, die ersichtlich machen, welche Rolle das Thema in einem konkreten Leben spielen kann.

Mit den Detailregelungen zur Rechtslage in den einzelnen Sachbereichen (Kapitel 9), Konfliktfällen und der Durchsetzung des Rechts (Kapitel 10) sowie der Gerichtspraxis (Kapitel 11) im Zusammenhang mit dem BehiG befassen sich im Anschluss an die Sachkapitel bereichsübergreifende Kapitel. Abschliessend werden die Ergebnisse aus einem internationalen Rechtsvergleich vorgestellt (Kapitel 12).

Im **Teil III** werden die Erkenntnisse zu einem Gesamtfazit zusammengeführt und aus Sicht der Evaluation Handlungsbedarf und Empfehlungen abgeleitet.

Der **Anhang** zum Bericht beinhaltet neben einem Abkürzungsverzeichnis umfassende Verzeichnisse zu den Erlassen, Materialien inklusive einer detaillierteren Darstellung der Rechtslage in den einzelnen Sachbereichen, Urteilen und der Literatur. Ausserdem gibt der Anhang Aufschluss über Stichprobe und Rücklauf der Online-Befragungen sowie die Auskunftspersonen, die im Rahmen der Expertengespräche, Fokusgruppen und Betroffeneninterviews einbezogen waren.

Die Autorenschaft liegt bei den Abschnitten zur rechtlichen Verankerung in den Sachkapiteln sowie bei den Kapiteln «Gerichtspraxis» und «Rechtsvergleich» beim Zentrum für Sozialrecht der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW. In den übrigen Teilen der Sachkapitel liegt sie beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Die übrigen Teile wurden gemeinsam erarbeitet.

Teil I: Ausgangslage und Forschungsdesign

1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) in Kraft. **Zweck des BehiG** ist, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Im Folgenden wird zunächst die Ausgangslage der vorliegenden Evaluation erörtert (Kapitel 1). Dazu werden Zweck und Entstehungszusammenhänge des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) aufgezeigt, das Behindertengleichstellungsgesetz als Evaluationsgegenstand in seinem behindertenrechtlichen Kontext beschrieben und die nicht ganz einfache Abgrenzung des Evaluationsgegenstandes vorgenommen. Vorgelegt werden der menschenrechtliche Ansatz des BehiG, die wichtigsten Begriffsdefinitionen, der Regelungsgegenstand und die Funktionsweise des Gesetzes in einem Wirkungsmodell, das auch der Evaluation zugrunde liegt. Schliesslich wird das Forschungsdesign präsentiert (Kapitel 2) und Zweck, Fragestellungen und Schwerpunkte der Evaluation sowie das konkrete methodische Vorgehen transparent gemacht.

Zum besseren Verständnis des Evaluationszusammenhangs geht Abschnitt 1.1 zunächst auf die Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetzes ein. Abschnitt 1.2 beschreibt das Behindertengleichstellungsgesetz als Evaluationsgegenstand.

1.1 Zur Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Die Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetzes wurde massgeblich durch die Behindertenorganisationen angeregt, die beeinflusst durch ausländische Entwicklungen im Gleichstellungsrecht ab Mitte der 1990er-Jahre verstärkt eine Ergänzung des sozialversicherungsrechtlichen Ansatzes in der Behindertenpolitik um ein menschenrechtliches Verständnis von Gleichstellung forderten. Am 5. Oktober 1995 reichte Nationalrat Marc Suter in Zusammenarbeit mit den Dachorganisationen der Behindertenhilfe und -selbsthilfe die **parlamentarische Initiative «Gleichstellung der Behinderten»** (95.418) ein, welche die Aufnahme einer Bestimmung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverfassung verlangte. Die parlamentarische Initiative wurde vom Nationalrat am 21. Juni 1996 gutgeheissen und am 23. September 1998 hat der Nationalrat die von der Sozialkommission (SGKn) ausgearbeitete Vorlage angenommen. Der «Behinderten-Gleichstellungsartikel» sah ein Diskriminierungsverbot, einen Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen sowie ein einklagbares Recht auf Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, vor.

Die Behindertenorganisationen hatten sich zu einem Verein zusammengeschlossen, um das Anliegen der parlamentarischen Initiative «Gleichstellung der Behinderten» zur Stärkung des rechtlichen Schutzes von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Im August 1998 lancierten sie die **Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»**. Diese verlangte die Ergänzung der Bundesverfassung mit einer Bestimmung im Sinne der parlamentarischen Initiative Suter, wonach der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, zu gewährleisten ist, soweit dies wirtschaftlich zumutbar ist. Bereits vor Einreichung der Volksinitiative traf der Bundesrat den Vorentscheid, ihr einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Daraufhin schufen die Behindertenorganisationen die Fachstelle Egalité Handicap, die im Auftrag der damaligen Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) den Gesetzgebungsprozess und später die Umsetzung begleitete.

Der Ständerat beschloss am 6. Juni 2000, nicht auf die parlamentarische Initiative Suter einzutreten. Er vertrat die Auffassung, dass die im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung neu geschaffene Verfassungsbestimmung, die in Artikel 8 BV, in Absatz 2 ein Verbot der Diskriminierung «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» sowie in Absatz 4 einen Gesetzgebungsauftrag zur Gleichstellung enthielt, ausreichend sei. Nicht in die neue Verfassung aufgenommen wurden die in der parlamentarischen Initiative «Gleichstellung der Behinderten» geforderten Klagerechte für Betroffene. Gemäss Ständerat sollten diese auf Gesetzesebene geregelt werden. Der Nationalrat folgte schliesslich am 18. Juni 2002 dem Ständerat.

Der Bundesrat legte dem Parlament nun den Gegenvorschlag in Form eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vor und beantragte, die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» abzulehnen. Am 13. Dezember 2002 wurde das **Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (BehiG)** vom Parlament verabschiedet. In der Volksabstimmung wurde die Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» am 28. Mai 2003 mit 62,3% Nein-Stimmen und nur drei zustimmenden Kantonen abgelehnt, der Gegenvorschlag jedoch angenommen.¹ Der Bundesrat setzte das BehiG und die Ausführungsbestimmungen per 1. Januar 2004 in Kraft.

1.2 Das Behindertengleichstellungsgesetz als Evaluationsgegenstand

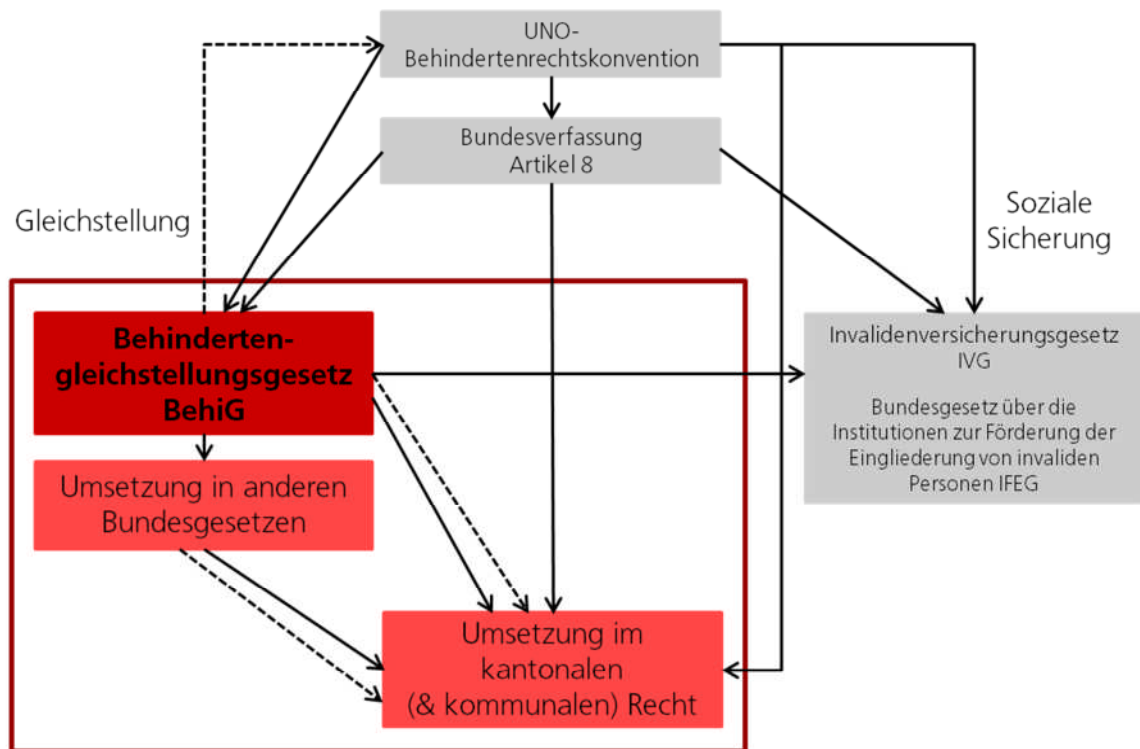
Gegenstand der Evaluation ist grundsätzlich das Behindertengleichstellungsgesetz, einschliesslich seiner dazugehörigen Verordnungen. Es ist aber aus zwei Gründen nicht ganz einfach, dieses Gesetz von anderen rechtlichen Regelungen abzugrenzen (vgl. **Abbildung 1**). Erstens enthält das BehiG den Auftrag, dass der Bund die Behindertengleichstellung auch über die Verankerung von sachgerechten Bestimmungen in anderen Gesetzen konkretisiert. Und zweitens wirkt es in Bereiche hinein, die in der Kompetenz der Kantone liegen. Je nach Sachbereich ist es aus diesen Gründen teilweise sehr schwierig, klar abzugrenzen, ob eine Wirkung effektiv direkt auf das BehiG zurückzuführen ist oder aber auf Regelungen in anderen bundesrechtlichen Bestimmungen bzw. im kantonalen Recht zurückgeht. Deshalb sind **in der Evaluation**, wie in der Abbildung am roten Rahmen ersichtlich, die **Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags durch Konkretisierungen in anderen Bundesgesetzen sowie die Umsetzung in kantonalen Gesetzen mit erfasst**.

Die ausgezogenen und gestrichelten Pfeile symbolisieren, dass dabei zwei Arten von Kausalbeziehungen bestehen. **Ausgezogene Pfeile** bedeuten, dass eine **rechtlich verbindliche Beziehung** besteht. So verlangt Artikel 5 des BehiG, dass Bestimmungen zur Förderung der Behindertengleichstellung in anderen Bundesgesetzen verankert werden, wie das bspw. im Berufsbildungsgesetz oder im Bundesstatistikgesetz der Fall ist. Je nach Bereich und Kompetenzordnung wirken sich diese Bestimmungen wiederum verbindlich auf die kantonalen Bestimmungen aus. Dies ist etwa in der Berufsbildung bzw. beim erwähnten Berufsbildungsgesetz so.

An sich gilt das Gesagte auch beim Invalidenversicherungsgesetz (IVG) und dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) so. Auch sie sollten gemäss Artikel 5 BehiG Bestimmungen zur Umsetzung der Behindertengleichstellung aufnehmen. Die Gesetzesänderungen der letzten zehn Jahre in diesem Bereich sind nicht hauptsächlich auf das BehiG zurückzuführen. Deshalb, aber auch, weil eine umfassende Mitevaluation der Bestimmungen des IVG und des IFEG den Rahmen der vorliegenden Studie weit übersteigen würde, sind sie dem Kontext des BehiG zugeordnet, der weiter unten kurz skizziert wird (vgl. Abschnitt 1.2.4).

¹ BBI 2003 5164.

Abbildung 1: Evaluationsgegenstand im Überblick



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

Der ausgezogene Pfeil zwischen dem BehiG und dem kantonalen Recht bezeichnet eine verbindliche Beziehung da, wo das BehiG im kantonalen Recht explizit für anwendbar erklärt wird, wie dies insbesondere in kantonalen Baugesetzen der Fall ist. Eine Schwierigkeit bei der Identifikation der BehiG-Wirkungen ist der ebenfalls rechtlich verbindliche Einfluss, der vom Verfassungsartikel direkt auf das kantonale Recht ausgeübt wird. Er wirkt parallel oder in der Abbildung von ausserhalb des roten Rahmens in die untersuchten Evaluationszusammenhänge hinein, insbesondere in den Bereichen der Grund-, Mittel- und Hochschulbildung, im kantonalen und kommunalen Personalrecht sowie bei staatlichen Dienstleistungen, ist aber nicht selber Evaluationsgegenstand. Wo eine Abgrenzung möglich war, wurde dieser Zusammenhang nicht untersucht. Aber diese Abgrenzung war nicht überall einfach. In gewissen Bereichen des kantonalen Handelns sind grundsätzlich sowohl Einflüsse direkt über BehiG als auch über die Bundesverfassung möglich. Wenn in solchen Fällen keine präzisierende Information verfügbar war, wurde von einer potenziellen Wirkung des BehiG ausgegangen.

Die **gestrichelten Pfeile** bezeichnen **De facto-Einflüsse des BehiG**, die rechtlich nicht verbindlich geregelt sind bzw. wo nicht abschliessend klar ist, ob das BehiG die Kantone bindet. Ein Beispiel ist der Einfluss, den das BehiG im Bildungsbereich sowie im Personalrecht auf jene kantonalen Gesetze ausübt, die Kompetenzbereiche der Kantone und nicht des Bundes regeln. Der De facto-Einfluss kann jeweils direkt erfolgen oder über den Umweg der BehiG-Umsetzung in anderen Bundesgesetzen führen. Gestrichelt ist auch ein Pfeil eingezeichnet, der vom BehiG zur UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) führt. Er soll symbolisieren, dass das Bestehen des BehiG einen Einfluss darauf hatte, dass die Schweiz 2014 diese UN-Konvention ratifiziert hat, die in Zukunft ihrerseits einen Einfluss auf die konkretisierende Interpretation und Weiterentwicklung des BehiG haben dürfte. Analog beeinflusst die BRK die Bundesverfassung und die übrigen Gesetze. In die Evaluation wurde die BRK nicht einbezogen, weil sie im Zeitraum, den die

Evaluation abdeckt, erst ganz am Ende in Kraft trat und deshalb noch kaum eine Rolle spielte. Ihre künftige Rolle wird ebenfalls im Abschnitt zum rechtlichen Kontext (vgl. Abschnitt 0) kurz ausgeführt.

1.2.1 Ansatz des Behindertengleichstellungsgesetzes

Behinderung wurde lange ausschliesslich als individuelles Lebensbewältigungsproblem betrachtet und überwiegend sozialrechtlich (etwa über das IVG) geregelt. Ab Mitte der 1960er-Jahre setzte ein Prozess ein, der zu einem Verständnis von **Behinderung als Zusammenwirken von individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen** führte.² Dieses menschenrechtliche Verständnis fand seinen Niederschlag in der neuen schweizerischen Bundesverfassung. Sie hält fest, dass niemand aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden darf (Art. 8 Abs. 2 BV) und erteilt Bund und Kantonen den Auftrag, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten zu treffen (Art. 8 Abs. 4 BV).

Solche Massnahmen können einerseits direkt bei den Personen ansetzen und darauf abzielen, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Diesem Ansatz folgen im Wesentlichen die Sozialversicherungen, insbesondere die **Invalidenversicherung**. Ergänzend dazu sind Massnahmen erforderlich, die auf das Umfeld einwirken und dort darauf abzielen, einstellungsbedingte Barrieren (stigmatisierende Stereotype, Vorurteile) und umweltbezogene Hindernisse zu beseitigen, welche die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in zentralen Lebensbereichen beeinträchtigen. Hier setzt das **Behindertengleichstellungsgesetz** an. Es hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Absatz 1 BehiG). 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 (Abs. 2 von Art. 1 BehiG).³

1.2.2 Definition der wichtigsten Begriffe

Behinderung

Die Massnahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes richten sich nicht nur an Menschen, die im sozialversicherungsrechtlichen Sinne als «invalid» gelten. Es geht von einem breiteren Behinderungsbegriff aus, der nach einem menschenrechtlichen Verständnis Behinderung nicht ausschliesslich als biologisch-funktionale Beeinträchtigung von einzelnen Menschen betrachtet, sondern als Teilhabebeeinträchtigung aufgrund von einstellungs- und umweltbedingten Barrieren. Das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) schützt vor Diskriminierung «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Der Begriff der Behinderung aber wird im BehiG definiert: Behindert ist «eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben» (Art. 2 Abs. 1 BehiG). Der Begriff ist auch im Lichte der von der Schweiz ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auszulegen. Diese definiert Menschen mit Behinderungen als «Personen mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesschädigungen, die sie im Zusammenwirken mit verschiedenen Barrieren daran hindern können, gleichberechtigt mit anderen uneingeschränkt und wirksam an der Gesellschaft teilzunehmen» (Art. 1 BRK).

² Botschaft UNO-BRK 2012, 665.

³ Ausführlich zum Schutz- und Gewährleistungsauftrag Schefer & Hess-Klein (2014), S. 25-34.

Von konstituierender Bedeutung sind im Wesentlichen die folgenden vier Elemente des Behindertenbegriffs:

■ **Funktionsbeeinträchtigung:** Eine Funktionsbeeinträchtigung im medizinischen Sinne gilt als Voraussetzung für das Vorliegen einer Behinderung und prägt gleichzeitig die Art der Behinderung. Im vorliegenden Bericht unterscheiden wir grundsätzlich zwischen Mobilitätsbehinderungen, Sehbehinderungen, Hör- und Sprechbehinderungen, altersbedingten Beeinträchtigungen, chronischen Erkrankungen, Lernbehinderungen, geistigen Behinderungen und psychischen Behinderungen.

■ **Teilhabebeeinträchtigung:** Neben den Funktionsbeeinträchtigungen sind insbesondere einstellungs- und umweltbedingte Barrieren Ursache der Beeinträchtigung gesellschaftlicher Teilhabe. Die Beeinträchtigung der gesellschaftlichen Teilhabe bildet ein zentrales konstituierendes Element von Behinderung. Elementar sind eine selbstbestimmte und autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen und Aspekte wie Mobilität, soziale Kontakte, die Teilhabe an Bildung und Erwerb sowie der Zugang zu Dienstleistungen.

■ **Zusammenhang zwischen Funktions- und Teilhabebeeinträchtigung:** Für das Vorliegen einer Behinderung wird in der Regel ein Zusammenwirken von Funktions- und Teilhabebeeinträchtigung verlangt, wobei eine Kausalität nicht zwingend ist. Die Beeinträchtigung der Teilhabe kann überwiegend durch die Funktionsbeeinträchtigung verursacht sein, bspw. bei Menschen mit einer Schwerstbehinderung. Sie kann im Zusammenwirken zwischen einer Funktionsbeeinträchtigung und umweltbezogenen Barrieren zustande kommen oder durch das Zusammenwirken mit einstellungsbedingten Barrieren und Vorurteilen verursacht sein.

■ **Minimale Dauerhaftigkeit der Beeinträchtigung:** Das BehiG verlangt ein «voraussichtlich dauernde», die UN-BRK eine «langfristige» Funktionsbeeinträchtigung. Als entscheidend gilt, ob die Dauer der Funktionsbeeinträchtigung eine längerdauernde Ausschluss- und Stigmatisierungswirkung hat.

Der menschenrechtliche Behinderungsbegriff geht damit über das enge medizinisch-sozialversicherungsrechtliche Verständnis von Behinderung hinaus und denkt Behinderung von der gesellschaftlichen Teilhabe aus. Erfasst werden damit auch Menschen, die aufgrund von altersbedingten Beeinträchtigungen mit Hindernissen kämpfen oder solche, die nicht wegen einer eigentlichen Funktionsbeeinträchtigung, sondern wegen den mit einer Krankheit verbundenen Vorurteilen marginalisiert und ausgeschlossen werden.

Tabelle 1: Schätzung der Anzahl Menschen mit Behinderungen gemäss Bundesamt für Statistik, 2012

	Total	Mit starker Beeinträchtigung
Private Haushalte		
Erwachsene (16 Jahre und mehr) ¹	908'000	297'000
Kinder (0–14 Jahre) ²	132'000	21'000
Kollektivhaushalte		
Institutionen für Menschen mit Behinderungen (ohne Sucht- oder psychosoziale Probleme) ³	40'130	40'130
Alters- und Pflegeheime: 0–64-Jährige ³	6'693	6'693
Alters- und Pflegeheime: 65-Jährige und Ältere ³	126'093	126'093
Total (Schätzung, Doppelzählungen möglich)	1'213'000	489'916

Quellen: BFS. 1 SILC, gemäss Definition des BFS. 2 Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012, gemäss Einschätzung der erwachsenen befragten Person. 3 Statistik der sozialmedizinischen Institutionen, Total Personen im Jahr (eine Person kann mehrere Klientinnen resp. Klienten darstellen).

Die Begriffsunterschiede lassen sich in **Zahlen** verdeutlichen (vgl. **Tabelle 1** und **Tabelle 2**). In der Schweiz leben gemäss der breiten BehiG-Definition rund **1.2 Millionen Menschen mit Behinderungen, davon sind rund 490'000 Menschen stark funktionsbeeinträchtigt**. Von den stark Beeinträchtigten

lebt mehr als ein Drittel in Heimen oder spezialisierten Institutionen. Für diese Personen ist es nicht mehr möglich oder zu schwierig, selbstständig zu leben. Die meisten von ihnen sind im Rentenalter. Die Funktionsbeeinträchtigungen treten meistens nicht bei der Geburt, sondern später im Leben auf als Folge einer Krankheit, eines Unfalls oder wegen des fortschreitenden Alters.

Tabelle 2: Anzahl IV-Rentenbezüger/innen, 2012

Ganze Rente	Dreiviertel-Rente	Halbe Rente	Viertelrente	Total
172'437	14'392	35'853	12'145	234'827

Quelle: BSV, IV-Statistik 2012

Die Zahl der **IV-Rentenbezüger/innen** für das gleiche Jahr ist mit **234'827 Personen**, von denen nur 172'437 eine ganze Rechte beziehen, erheblich tiefer. Dies hat stark damit zu tun, dass Menschen im Rentenalter keine IV-Renten erhalten, sondern über die AHV abgedeckt sind. Andererseits zeigt es auch, dass ein nicht unerheblicher Teil der Menschen mit Behinderungen erwerbstätig sind oder aus anderen Gründen keine IV-Rente erhalten.

Benachteiligung und Benachteiligungsverbot

Eine **Benachteiligung** liegt gemäss BehiG vor, «wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist» (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Nicht jede Schlechterstellung im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen ist eine Benachteiligung im Sinne des BehiG. Eine solche liegt erst vor, wenn Personen mit Behinderungen in ihrer Autonomie mit einer bestimmten minimalen Intensität beeinträchtigt sind - ausser die geringe Schlechterstellung bewirke eine Stigmatisierung. Ob eine Benachteiligung vorliegt, ist demnach jeweils mit Blick auf den jeweiligen Bereich zu betrachten:

- Eine **Benachteiligung beim Zugang zu Bauten und Anlagen, Wohnung oder Einrichtung des öffentlichen Verkehrs** liegt vor, wenn der Zugang für Menschen mit Behinderungen aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 3 BehiG).
- Eine **Benachteiligung bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung** liegt vor, wenn diese für Menschen mit Behinderungen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 4 BehiG).
- Eine **Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung** liegt insbesondere vor, wenn die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz erschwert werden und wenn die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebotes sowie Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen Behinderter nicht angepasst sind (Art. 2 Abs. 5 BehiG).

In diesem Sinne verpflichtet das **Benachteiligungsverbot** dazu, Menschen mit Behinderungen nicht ohne sachliche Rechtfertigung anders zu behandeln als Menschen ohne Behinderung. Ferner verpflichtet es dazu, Massnahmen zu ergreifen, die zur Beseitigung bzw. Verhinderung einer Benachteiligung notwendig sind und deren Aufwand nicht in einem Missverhältnis stehen zum für Menschen mit Behinderungen zu erwartenden Nutzen. Die UNO-Behindertenrechtskonvention spricht in diesem Zusammenhang von der Pflicht zum Ergreifen sogenannter «angemessener Vorkehrungen». Dies sind «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Diskriminierung und Diskriminierungsverbot

Nach schweizerischem Behindertenrecht gibt es zwei unterschiedliche Definitionen von Diskriminierung. Eine stützt sich auf das BehiG, die andere auf die Bundesverfassung:

Eine **Diskriminierung im Sinne des BehiG** liegt vor, wenn eine Person mit Behinderung «besonders krass unterschiedlich und benachteiligend» behandelt wird «mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen» (Art. 6 BehiG i.V.m. Art. 2 Bchst. d BehiV). In diesem Sinne verbietet das **Diskriminierungsverbot** einzig ein besonders stossendes Verhalten, «das jene Toleranz, die sich Mitglieder in unserer Gesellschaft gegenseitig schulden, vermessen lässt». Eine Pflicht zum Ergreifen von Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung bzw. zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen zu deren Vermeidung besteht nicht.

Das Diskriminierungsverbot des BehiG ist vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot abzugrenzen. Die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote gewähren einen dem Benachteiligungsverbot des BehiG analogen Schutz. Untersagt ist jede von einer staatlichen Behörde vorgenommene direkte oder indirekte Diskriminierung.⁴ Eine **direkte Diskriminierung** liegt vor, wenn eine Benachteiligung unmittelbar an eine Behinderung anknüpft. Eine **indirekte Diskriminierung** ist gegeben, wenn sich eine an sich neutrale Regelung auf Menschen mit Behinderungen stark benachteiligend auswirkt. Demnach sind die Kantone und Gemeinden durch die Verfassung auch zu Anpassungsleistungen verpflichtet, d.h. sie müssen im Rahmen der Verhältnismässigkeit **Massnahmen treffen, die behinderungsbedingte Nachteile ausgleichen.**

Fördermassnahmen

Anders als die individuellen Anpassungsleistungen bzw. angemessene Vorkehrungen sind Fördermassnahmen keine an einzelne Personen gerichtete Massnahmen zum Ausgleich einer konkreten und individuellen Benachteiligung im Einzelfall, sondern **gruppenbezogene Ausgleichsmassnahmen**. Dabei handelt es sich zum einen um verschiedenste Massnahmen zum Abbau von Stereotypen, Vorurteilen sowie umweltbedingten Hindernissen wie zum Beispiel das Bereitstellen von Informationen, Sensibilisierungsanlässe, Beratungsangebote und Förderung. Das BehiG selbst sieht solche Massnahmen etwa in Form von Programmen und Projektförderung vor. Ausserdem vom Begriff der Fördermassnahmen erfasst sind auch Massnahmen, die Menschen mit Behinderungen **vorübergehend privilegieren**, um systematische Nachteile abzubauen. Ein typisches Beispiel sind Quotenregelungen. Solche Massnahmen sind im BehiG selbst zwar nicht vorgeschrieben, aber gemäss Artikel 5 Absatz 2 BehiG im Grundsatz zulässig, sofern sie tatsächlich zum Ausgleich von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen dienen und verhältnismässig ausgestaltet sind.

Beschwerde und klageberechtigte Organisationen

Das BehiG sieht in bestimmten Bereichen vor, dass neben den betroffenen Menschen mit Behinderungen auch bestimmte Organisationen eine **Verbandsbeschwerde- bzw. Verbandsklagerecht** haben. Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, können Rechtsansprüche auf Grund von Benachteiligungen, die sich auf eine grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen auswirken, geltend machen (Art. 9 Abs. 1 BehiG). Neben dem im BehiG vorgesehenen Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerecht, gibt es für weitere Organisationen auch ein sogenanntes **egoistisches Verbandsbeschwerderecht**. Dieses setzt voraus, dass die jeweilige Organisation die Interessen der eigenen Mitglieder vertritt, die zudem selbst beschwerdeberechtigt sein müssen. Diese Voraussetzung besteht beim Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerecht nach BehiG nicht vorausgesetzt.

⁴ Pärli & Studer (2014), Rz 333.

1.2.3 Regelungsgegenstand und Wirkungsmodell des Behindertengleichstellungsgesetzes

Im Zentrum der Evaluation stehen **das Behindertengleichstellungsgesetz und seine drei Verordnungen**: Die Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, **BehiV**) sowie die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (**VböV**) und die Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (**VaböV**), welche die Vorgaben des BehiG im Bereich des öffentlichen Verkehrs präzisieren.

Wie die Wirkungsweise des Gesetzes konzipiert ist, macht das Wirkungsmodell in **Abbildung 2** deutlich.

Handlungsfelder

Die oberste Ebene der Handlungsfelder entspricht weitgehend dem **Geltungsbereich**. Dieser ist in Artikel 3 BehiG umschrieben. Das Gesetz sieht Massnahmen in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr, Aus- und Weiterbildung, Dienstleistungen und bei Arbeitsverhältnissen des Bundes vor. Ein weiteres Handlungsfeld ist die aktive Förderung der Gleichstellung.

Instrumente und Massnahmen

■ **Verbote und Rechtsansprüche**: Im BehiG spielen rechtliche Instrumente eine wichtige Rolle. So sieht es ein **Benachteiligungsverbot** (Begriffsdefinitionen vgl. Abschnitt 1.2.2) vor, das in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr sowie beim staatlichen Handeln in den Bereichen Aus- und Weiterbildung und Dienstleistungen gilt. Aus diesem Verbot leiten sich ein individueller Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen auf Beseitigung bzw. Unterlassung der Benachteiligung ab. Sie können also entsprechende Beschwerden oder Klagen einreichen. Darüber hinaus besteht ein **Verbandsbeschwerderecht** von Behindertenorganisationen, das sie in Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren geltend machen können.

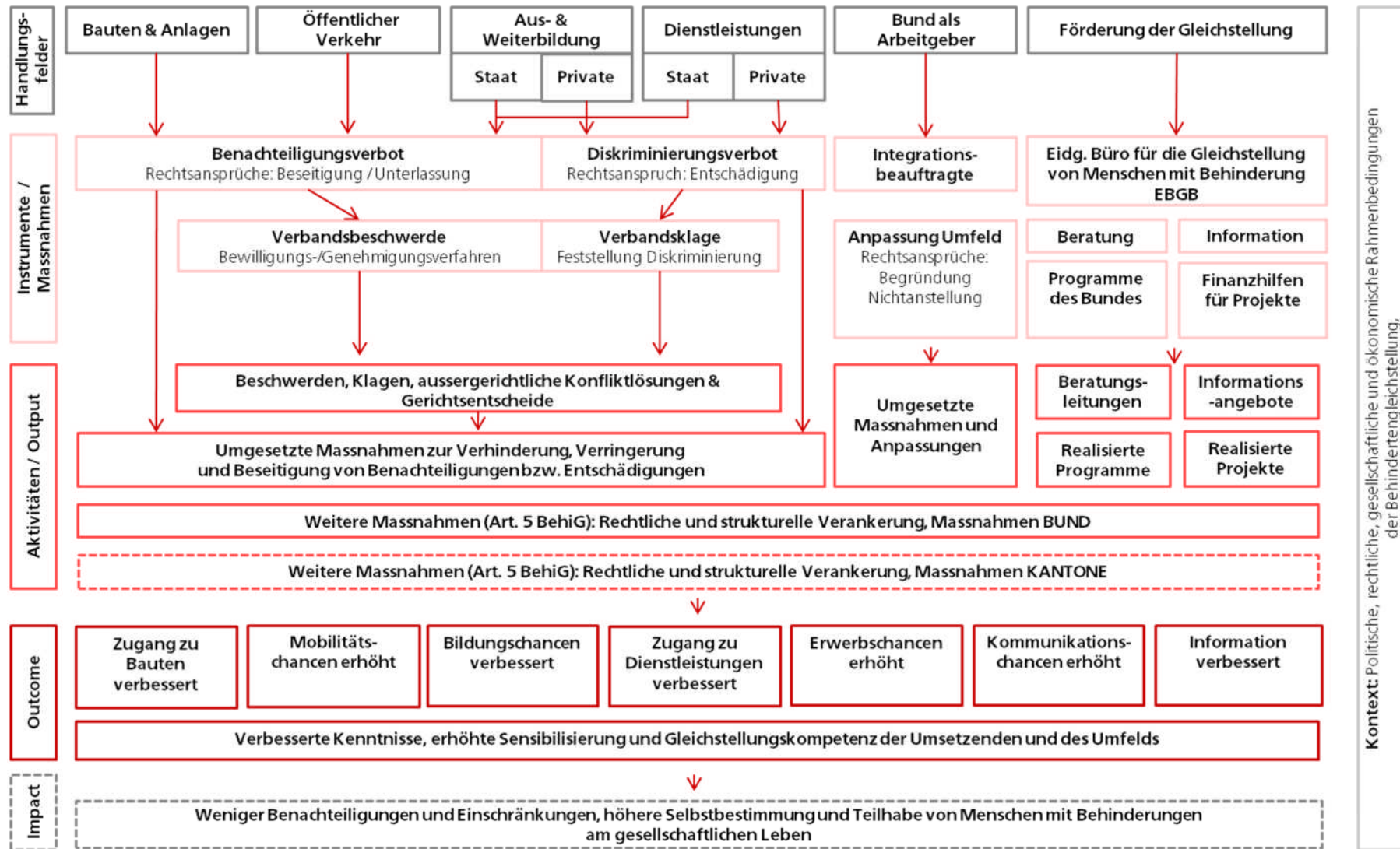
Im Bereich privater Dienstleistungen, zu denen auch Aus- und Weiterbildungsangebote Privater zählen, gilt ein weniger weit gehendes **Diskriminierungsverbot**. Daraus leitet sich nach Artikel 11 Absatz 2 BehiG ein individueller Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen auf eine Entschädigung von maximal 5000 CHF ab. Behindertenorganisationen haben ein **Verbandsklagerecht**, können damit jedoch nur die Feststellung einer Diskriminierung erreichen, aber keine Beseitigung oder Unterlassung und keine Entschädigung verlangen.

Die Beschreitung des Rechtswegs wird generell erleichtert durch die im BehiG verankerte **Kostenlosigkeit der Verfahren**.

■ **Institutionelle Vorkehrungen**: Zur Förderung der Gleichstellung führte das BehiG ein Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB ein. Der Bund als Arbeitsgeber wurde verpflichtet, im Personalwesen Integrationsbeauftragte zu bezeichnen. Die Fachstelle Mobilität im Bundesamt für Verkehr dagegen, die de facto bei der Umsetzung des BehiG im Bereich des öffentlichen Verkehrs eine wichtige Rolle spielt, bestand bereits vor dem BehiG und ist deshalb hier nicht aufgeführt.

1 Ausgangslage

Abbildung 2: Wirkungsmodell des Behindertengleichstellungsgesetzes



■ **Fördermassnahmen:** Zu den gesetzlich verankerten Aufgaben des EBGB und anderer Bundesstellen zählen Beratung und Information sowie die Durchführung von Förderprogrammen. Das BehiG sieht auch vom EBGB verwaltete **Finanzhilfen** für Projekte Dritter vor, welche die Integration und Gleichstellung fördern. Beim Bund als Arbeitgeber besteht der Anspruch auf Anpassungen im Umfeld, die ebenfalls als Fördermassnahme zu klassieren sind, weil sie zum Ziel haben, die Integration im Erwerbsumfeld zu ermöglichen oder aufrechtzuerhalten. Der erwähnte Rechtsanspruch zur Begründung einer Nichtanstellung ist im Vergleich dazu ein Detail.

Aktivitäten und Output

Resultate des Gesetzes im Sinne der Evaluation sind zunächst die eingegangenen Beschwerden und Klagen sowie die ergangenen Gerichtsentscheide, aber auch bereits die aussergerichtlichen Konfliktlösungen. Zur Vermeidung von Benachteiligungen und Diskriminierungen wurden jedoch auch weit zahlreichere Massnahmen umgesetzt, die teilweise einfach darin bestanden, dass die Rechtsvorschriften angewandt wurden. Vielerorts aber mussten für die Konkretisierung der BehiG-Bestimmungen zunächst bereichsspezifische Grundlagen erarbeitet werden. Es waren Informationsbemühungen und Schulungen nötig. Und es mussten Datengrundlagen geschaffen werden. Der Bund als Arbeitgeber hat in seinem Personalwesen ebenfalls Massnahmen realisiert. Im Bereich der Förderung der Gleichstellung wurden aufgrund des BehiG Beratungs- und Informationsleistungen erbracht, und es wurden Schwerpunktprogramme und Projekte realisiert.

Neben diesen spezifischen Aktivitäten und Resultaten haben durch die Verpflichtung in **Artikel 5 des BehiG** Bund und Kantone potenziell in allen Bereichen staatlichen Handelns Massnahmen umzusetzen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen und dabei den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderung Rechnung zu tragen. Da ein Bundesgesetz bei den Kantonszuständigkeiten vorwiegend eine faktische Vorbild- bzw. Anstoss-, aber keine rechtlich verbindliche Wirkung hat, ist das entsprechende Feld im Wirkungsmodell nur gestrichelt eingetragen.

Outcome

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

Jede positive Entwicklung bei den genannten Kriterien, die klar auf das Gesetz zurückzuführen ist, kann in der Evaluation als Erfolg gewertet werden. Gleichzeitig ist in allen Bereichen auch unerwarteten und unerwünschten Wirkungen Rechnung zu tragen.

Impact

Interessant zu kennen wäre auch die **gesellschaftliche Gesamtwirkung**, also wie sich die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen durch das BehiG insgesamt verändert hat, ob weniger Benachteiligung

gungen und Einschränkungen bestehen und eine höhere Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben möglich geworden ist. Typischerweise sind diese Gesamtwirkungen in einer Evaluation jedoch sehr schwierig zu messen und das Gemessene kaum kausal auf ein einzelnes Gesetz zurückzuführen. Die gestrichelte Linie um das entsprechende Feld in der Abbildung deutet an, dass sich zum Impact kein vollständiges Bild zeichnen lässt, aber überall dort, wo es möglich ist, entsprechende Aussagen aufgenommen werden.

1.2.4 Kontext

Auch die **(finanz)politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen** der Behindertengleichstellung haben die möglichen Effekte des BehiG in den letzten zehn Jahren beeinflusst. So brachte die 2008 in Kraft getretene Neue Finanz- und Aufgabenteilung (NFA) von Bund und Kantonen im Behindertenbereich grosse Umwälzungen, die – zusätzlich zu den IV-Revisionen - auch Kräfte gebunden haben. Auch Sparprogramme der öffentlichen Hand und Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt grenzten die Spielräume ein. Zudem war der Diskurs um IV- und Sozialhilfeschmarotzer mit der entsprechenden Stigmatisierung insbesondere von Menschen mit psychischen Behinderungen sicher nicht hilfreich.

An dieser Stelle soll jedoch insbesondere auf **wichtige rechtliche Regelungen im Kontext des Behindertengleichstellungsgesetzes** eingegangen werden, die gemäss der Definition in Abschnitt 1.2 nicht Gegenstand der Evaluation sind, aber die Möglichkeiten der Behindertengleichstellung stark beeinflussen. Es sind dies das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sowie die UNO-Behindertenrechtskonvention.

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)

Das IVG kennt seinerseits gleichstellungsrelevante Bestimmungen und hat auch generell einen grossen Einfluss auf die Lebenslage von Menschen mit Behinderungen. Ein Hauptzweck der Invalidenversicherung ist es, die ökonomischen Folgen der Invalidität auszugleichen und den Existenzbedarf zu sichern. Im Gegensatz zum BehiG geht das IVG daher vom engeren sozialversicherungsrechtlichen Begriff der Invalidität aus. Wenn für alltägliche Lebensverrichtungen dauernde Hilfe oder Pflege benötigt wird, kann neben der Rente eine Hilflosenentschädigung geltend gemacht werden. Ausgelöst durch hohen Spardruck wurde mit den IV-Revisionen ab 2004 ein Paradigmenwechsel von einer Rentenversicherung hin zu einer Eingliederungsversicherung eingeleitet. Die Revisionen brachten einerseits deutliche Einschränkungen bei den Renten und Rentenentscheiden, gleichzeitig wurden die Massnahmen zur Eingliederung und Wiedereingliederung klar ausgebaut und die Massnahmen zur Förderung der eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung verstärkt. Im Bereich der IV bestehen insbesondere folgende Vorkehrungen:

- **Massnahmen zur Früherfassung und Frühintervention:** Sie sollen dazu beitragen, dass Menschen, die am Arbeitsplatz gesundheitsbedingt länger oder wiederholt ausgefallen sind, nicht gänzlich aus dem Erwerbsprozess ausscheiden.
- **Eingliederungsmassnahmen:** Sie dienen als Integrationsmassnahmen der Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung und erfassen daneben berufliche Massnahmen, Hilfsmittel und Taggelder.
- **Massnahmen beruflicher Art:** Dazu zählen die Berufsberatung (Art. 15 IVG), die erstmalige berufliche Ausbildung (Art. 16), die Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn die Umschulung infolge Invalidität notwendig ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich erhalten oder verbessert werden kann (Art. 17). Erfasst sind die Arbeitsvermittlung (Art. 18), der Arbeitsversuch (Art. 18a), der Einarbeitungszuschuss (Art. 18b) und weitere Massnahmen.

■ **Hilfsmittel:** Gemäss Artikel 21 IVG haben Personen mit Invalidität Anspruch auf jene Hilfsmittel, die sie für die Ausübung der Erwerbstätigkeit, zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit sowie für die Aus- und Weiterbildung brauchen.

■ **Assistenzbeitrag:** Invalide Personen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen nach den Artikeln 39a bis j der Verordnung über die Invalidenversicherung einen Assistenzbeitrag für die autonome Bewältigung des Alltags, der ihnen in einem bestimmten Rahmen erlaubt, Personal anzustellen, das sie bei alltäglichen Lebensverrichtungen, der Haushaltsführung, der gesellschaftlichen Teilhabe und Freizeitgestaltung, der Erziehung und Kinderbetreuung, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit unterstützt.

■ **Bauliche Anpassungen:** Die IV finanziert die individuellen Anpassungen, die für Menschen mit Behinderungen in der Wohnung und am Arbeitsplatz nötig sind.

■ **Finanzierung von Beratungsstrukturen:** Ein weiterer wichtiger Aspekt der IVG-Massnahmen zur Gleichstellung enthält Artikel 74 IV. Er verpflichtet den Bund zur Finanzierung der Beratung und Betreuung Invalider durch sprachregional oder national tätiger Dachorganisationen der privaten Invalidenfachhilfe oder Invalidenselbsthilfe.

Die Massnahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes richten sich im Unterschied zur IV nicht nur an Menschen, die im sozialversicherungsrechtlichen Sinne als «invalid» gelten, sondern an alle Menschen mit Behinderungen. Auf konkrete Schnittstellen zwischen BehiG und IV wird in den einzelnen Sachkapiteln eingegangen.

Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)

Dieses Gesetz wurde im Kontext der **Neue Finanz- und Aufgabenteilung (NFA)** zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Die 2008 in Kraft getretene NFA übertrug die Zuständigkeit für Behinderteninstitutionen (und die nicht in diesem Gesetz geregelte Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bedarf), die vorher bei der IV lag, neu den Kantonen. Artikel 10 des IFEG verpflichtete die Kantone, **Behindertenkonzepte** zu erstellen, die auch «ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen» umfassen.

UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) ist in der Schweiz seit dem 15. Mai 2014 in Kraft. Sie hat den Zweck, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern. Hinsichtlich der Auswirkungen eines Beitritts gab das Eidgenössische Büro für Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) ein Gutachten⁵ in Auftrag. Dieses bestätigte die grundsätzliche Übereinstimmung der schweizerischen Rechtsordnung mit dem Übereinkommen, stellte aber auch fest, dass es zur Umsetzung weitere Bestrebungen brauche. Bei der durchgeführten Vernehmlassung zum Bericht über die UNO-BRK ging eine Mehrheit der Teilnehmenden davon aus, dass nach der Ratifizierung gesetzgeberischer und administrativer Handlungsbedarf bestehe. Dabei wurden insbesondere die Bereiche der Bildung (Art. 24 BRK) sowie der Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 BRK) genannt.⁶

⁵ Kälin Walter, Künzli Jörg, Wyttenbach Judith, Schneider Annina, Akagündüz Sabiha (2008): Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI/Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern.

⁶ Botschaft UNO-BRK 2012, 669.

2 Forschungsdesign

Wir stellen zunächst Zweck, Fragestellungen und Schwerpunkte der Evaluation vor und skizzieren anschliessend das methodische Vorgehen.

2.1 Zweck, Fragestellungen und Schwerpunkte der Evaluation

Zweck der Evaluation ist es, im Sinne einer Bilanz die Umsetzung und die Ergebnisse des Behindertengleichstellungsgesetzes zehn Jahre nach Inkrafttreten zu beschreiben und zu bewerten (summative Funktion). Darüber hinaus kommt ihr eine formative Funktion zu. Basierend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen sollen Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten identifiziert und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des BehiG und seine wirkungsvollere Umsetzung formuliert werden.

Die Evaluation soll systematische Erkenntnisse bereitstellen zu folgenden **Fragestellungen**:

- der Situation von Menschen mit Behinderungen und ihren Problemlagen,
- der rechtlichen und institutionellen Verankerung der Umsetzung des BehiG,
- der Organisation, Koordination und Zusammenarbeit der Akteure bei der Umsetzung des BehiG,
- der Bekanntheit und Akzeptanz des BehiG,
- den umgesetzten Aktivitäten und Massnahmen,
- den Erfolgsfaktoren und Stolpersteinen bei der Umsetzung,
- den Konfliktfällen und der Konfliktlösung im Zusammenhang mit dem BehiG,
- der Rechtsentwicklung und Rechtsdurchsetzung,
- den erzielten Ergebnissen und dem heutigen Stand der Gleichstellung,
- den heute noch bestehenden Problemen und Lücken,
- den im Ausland gemachten Erfahrungen in ausgewählten Bereichen.

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

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

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

2.2 Methodisches Vorgehen

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

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

■ **Dokumentenanalyse:** Die Analyse umfasste die Aufarbeitung der bisherigen Erkenntnissen zu den Resultaten, Lücken und Wirkungsweisen des Behindertengleichstellungsgesetzes aus den bestehenden Berichten und Studien, die Dokumentation von relevanten Entwicklungen im Kontext des BehiG und die Sichtung und Auswertung der Literatur.

■ **Befragung von Anwälten/innen:** Im Rahmen einer im Sommer 2014 durchgeführten Online-Befragung wurden Anwälte/innen in der ganzen Schweiz über Erfahrungen mit Beratungs- und Rechtsfällen zum BehiG und zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot befragt. Dabei konnten Synergien genutzt werden, weil das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) bereits vor Vergabe der Evaluation des BehiG vom Bund beauftragt worden war, eine Studie zum Zugang zum Rechtsschutz im Bereich der Diskriminierung vorzulegen. Die Fragen zum BehiG konnten der dort bereits geplanten Befragung mitgegeben werden. Aus der Datenbank des Schweizerischen Anwaltsverbands (SAV) und der Demokratischen Jurist_innen Schweiz (DJS) wurde dafür eine Zufallsstichprobe gezogen. Aus der Grundgesamtheit von 3'902 Personen wurden 1'620 Anwälte/innen kontaktiert. 27% der angeschriebenen Personen beziehungsweise 432 Anwälte/innen haben an der Befragung teilgenommen.

■ **Befragung von Gerichten:** Auch die Gerichtsumfrage wurde zusammen mit dem SKMR realisiert. Im Rahmen einer Vollerhebung wurden alle relevanten Gerichte gebeten, die Entscheide zum BehiG, zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie zu weiteren Gesetzen im Diskriminierungsbereich zuzustellen. Angeschrieben wurden Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht sowie auf kantonaler Ebene alle für die Behandlung von Zivil- und Strafrecht zuständigen erst- und zweitinstanzlichen Gerichte und im Verwaltungsrecht alle zweitinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbehörden. Der Rücklauf betrug 65%, 342 der 522 angeschriebenen Behörden haben teilgenommen. Ergänzend zur Gerichtsumfrage wurde eigene Recherche der Datenbanken des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts vorgenommen.

■ **Analyse der Gerichtsfälle zum Behindertengleichstellungsgesetz:** Die im Rahmen der Vollerhebung bei den Gerichten und der ergänzenden Datenbankrecherche erfassten 71 Fälle wurden zum einen nach quantitativen Kriterien ausgewertet. Des Weiteren wurden alle Fälle qualitativ auf die Frage hin untersucht, wie die Fragen des materiellen und des formellen Rechts entschieden wurden. Für eine vertiefte Analyse wurden Fälle ausgewählt, die entweder eine Grundsatzfrage des materiellen oder des formellen Rechts klären, und/oder die in der rechtswissenschaftlichen Literatur als umstritten gelten, und/oder die bestimmte Umsetzungs- bzw. Durchsetzungsschwierigkeiten illustrieren.

■ **Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen:** Im Rahmen einer Online-Befragung wurden im Herbst 2014 die Behindertenkonferenzen, die kantonalen Bauberatungsstellen sowie Behindertenorganisationen und Fachstellen (Mitglieder von Integration Handicap/ehemals DOK, Organisationen der Behindertenhilfe und -selbsthilfe, Organisationen der Altershilfe, Gesundheitsligen) auf nationaler und sprachregionaler Ebene zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz befragt. Themen waren die Bekanntheit des BehiG, Koordination und Zusammenarbeit, Aktivitäten zur Umsetzung, Erfahrungen mit Konfliktfällen sowie Einschätzungen zu den Resultaten, zum Handlungsbedarf und zu Verbesserungsmöglichkeiten. Der Rücklauf betrug 60%, 76 Organisationen und Fachstellen haben an der Befragung teilgenommen, 67 haben den Fragebogen vollständig beantwortet.

■ **Befragung der involvierten kantonalen und städtischen Behörden:** In allen 26 Kantonen und den neun grössten Städten wurden die für den Bereich Behindertenpolitik zuständigen Behörden, die Hochbaubehörden, die Tiefbaubehörden, die Behörden für öffentlichen Verkehr sowie die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden im Rahmen einer Online-Befragung im Herbst 2014 zu den Erfahrungen, Aktivi-

täten und Einschätzungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des BehiG befragt. Der Rücklauf betrug 86%, 147 Behörden haben teilgenommen, 114 Stellen haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Es liegen Antworten aus allen Kantonen vor.

■ **Experteninterviews:** Mit Vertreter/innen der wichtigsten involvierten Institutionen wurden 20 persönliche oder telefonische Expertengespräche geführt (vgl. Liste im Anhang). Themen waren ihre Erfahrungen und Aktivitäten im Zusammenhang mit dem BehiG und der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen generell sowie ihre Einschätzungen zu den Stärken und Schwächen des Gesetzes und seiner Umsetzung.

■ **Fokusgruppengespräche zur vertieften Diskussion ausgewählter Themen.** Durchgeführt wurden Fokusgruppen zu den Themen Bauten & Anlagen, öffentlicher Verkehr und nachobligatorische Aus- und Weiterbildung. Mit Fachpersonen aus den jeweiligen Bereichen (vgl. Liste im Anhang) wurden die Erfahrungen, die im Zusammenhang mit dem BehiG in den letzten zehn Jahren gemacht wurden und die Herausforderungen, die sich in den kommenden Jahren stellen, diskutiert.

■ **Vertiefende Interviews mit Menschen mit Behinderungen:** In 20 persönlichen Interviews mit Menschen mit Behinderungen erzählten diese davon, welchen Hindernissen sie in ihrem Alltag begegnen und heute noch begegnen und welche Veränderungen, Verbesserungen oder auch Verschlechterungen sie in den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens in den letzten zehn Jahren ausmachen. Um die Bandbreite von Teilhabebeeinträchtigungen möglichst umfassend zu berücksichtigen, wurde eine möglichst grosse Heterogenität der Gesprächspartner/innen angestrebt (vgl. Liste im Anhang). Die Auswahl erfolgte entlang von klar formulierten Kriterien, und die Vermittlung der Kontakte verlief hauptsächlich über Fach- und Selbsthilfeorganisationen.

■ **Internationaler Rechtsvergleich:** Als Themen des Rechtsvergleiches wurden mit den Bereichen «Erwerb» und «private Dienstleistungen» Themen gewählt, die im BehiG nicht geregelt sind (z.B. private Arbeitsverhältnisse) oder bei denen sich die Durchsetzung als besonders schwierig herausgestellt hat (private Dienstleistungen). Untersucht wurden die Rechtsordnungen von Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und den USA, die im Vergleich zur Schweiz weiterführende Regelungen des materiellen und des formellen Rechts enthalten. Die Länder verfügen über längere Erfahrung im Antidiskriminierungsrecht (Grossbritannien, USA) oder üben als Nachbarstaaten traditionell einen bedeutenden Einfluss auf die schweizerische Rechtsordnung aus.

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

Das Zentrum für Sozialrecht der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) verantwortet die Untersuchungsteile Befragung von Anwält/innen, Befragung von Gerichten, Analyse der Gerichtsfälle zum BehiG sowie internationaler Rechtsvergleich. Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS verantwortet die Bausteine Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen, Befragung der involvierten kantonalen und städtischen Behörden, Experteninterviews, Fokusgruppengespräche zur vertieften Diskussion ausgewählter Themen sowie vertiefende Interviews mit Menschen mit Behinderungen.

Im Folgenden werden die Resultate dieser Analysen für die einzelnen untersuchten Bereiche ausgeführt und anschliessend zu einem Gesamtfazit zusammengeführt, aus dem Handlungsbedarf und Empfehlungen abgeleitet werden.

Teil II: Resultate der Erhebungen und Analysen

3 Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen

Bei seinem Inkrafttreten traf das BehiG auf einen bestehenden, weitgehend auf Versicherung und Versorgung fokussierten politischen und gesellschaftlichen Umgang mit Menschen mit Behinderungen. Es war als komplementärer Teilbereich dazu gedacht und nicht als eine neue Grundlage oder als Paradigmenwechsel der Behindertenpolitik. Für den neuen Teilbereich wurden im BehiG zwei konkrete Instrumente geschaffen, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) sowie Finanzhilfen für Gleichstellungsprojekte. Gleichzeitig enthält das BehiG in Artikel 5 die Verpflichtung von Bund und Kantonen zu Massnahmen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Diese Verpflichtung wirkte sich auch auf die sowieso anstehenden Reformen der bestehenden Regelungen im Behindertenbereich aus. Durch den laufenden Umbau der IV zu einer Integrationsversicherung, durch die Aufnahme des Gleichstellungsgedankens in kantonale Behindertenkonzepte und -leitbilder und durch die vermehrte integrative Schulung sind zunehmend Parallelen und Schnittstellen zwischen den Bereichen entstanden, auch wenn bislang nicht von einer umfassenden Politik der Behindertengleichstellung in der Schweiz gesprochen werden kann.

Wie wurde das BehiG aufgenommen und in die Behindertenpolitik integriert? Welche Schnittstellen sind dabei entstanden? Und welche anderen parallelen Entwicklungen haben den heutigen Stand der Gleichstellung ebenfalls beeinflusst? Dies sind Themen des vorliegenden Kapitels. Es werden zunächst die Rechtslage (Abschnitt 3.1) und die gesetzgeberische Entwicklung seit Inkrafttreten des BehiG (Abschnitt 3.2) ausgeführt. Sodann folgt eine kurze Zusammenfassung der relevanten Entwicklungen im Kontext der bestehenden Regelungen des Behindertenbereichs (Abschnitt 3.3), bevor die Umsetzung (Abschnitt 3.4), die erzielten Ergebnisse und der Stand der Gleichstellung (Abschnitt 3.5) sowie der verbleibende Handlungsbedarf aus Sicht der befragten Akteursgruppen (Abschnitt 3.6) ausgeführt werden.

3.1 Die Rechtslage im Überblick

■ **BehiG als Grundlage der Behindertenpolitik:** Das BehiG ist Teil der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter (Art. 8 Abs. 4 BV). Es bildet dadurch eine Grundlage der Behindertenpolitik des Bundes und dient zugleich als Vorbild für die kantonalen Behindertenpolitiken. Ausgangspunkt ist der Zweck-Artikel 1 BehiG sowie Artikel 5 BehiG, die den Bund dazu verpflichten, in sämtlichen Bereichen staatlicher Tätigkeit gesetzgeberische und administrative Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Eine ausdrückliche Pflicht zum Erlass einer Gleichstellungsstrategie dagegen enthält das BehiG nicht.

■ **Institutionelle Vorkehrungen:** Mit dem BehiG wurde das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) geschaffen (Art. 19 BehiG, Art. 3 und 4 BehiV). Ausserdem wurde in der Behindertengleichstellungsverordnung eine Regelung geschaffen, die den Bund als Arbeitgeber verpflichtet, Integrationsbeauftragte zu bezeichnen (Art. 13 BehiV).

■ **Fördermassnahmen:** Das BehiG legitimiert und verpflichtet den Bund, sogenannte Fördermassnahmen zu ergreifen (Art. 5 Abs. 2 BehiG; Art. 13-17 BehiG). Dabei handelt es sich um Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und zum Abbau von einstellungs- und umweltbedingten Beeinträchtigungen. Wichtig sind dabei die Finanzhilfen für Projektförderungen sowie für vorzeitige Anpassungen im öffentlichen Verkehr (Art. 23 BehiG).

3.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Bundesebene

Die wichtigsten direkt oder indirekt aufs BehiG zurückzuführenden gesetzgeberischen Entwicklungen waren:

■ **Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK)**⁷, die seit dem 15. Mai 2014 gültig ist (vgl. Abschnitt 1.2.4).

■ **Bundesstatistikgesetz:** Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des BehiG wurde im Bundesstatistikgesetz eine Bestimmung verankert, die den Bund verpflichtet, repräsentative Daten zu erheben, um zu beurteilen, wie der Verfassungsauftrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfüllt wird.⁸

■ **5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung:** In der 5. IVG-Revision, die seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist, wurden die Massnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen ausgebaut. In der Botschaft wird auf das BehiG Bezug genommen.⁹

■ **6. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung:** In der 6. IVG-Revision wurde mit dem am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen ersten Massnahmenpaket 6a der Assistenzbeitrag eingeführt. Auch hier wird in der Botschaft ausdrücklich festgehalten, dass dies einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung darstellt, wie im BehiG vorgesehen.¹⁰

Kantone

Das BehiG hatte eine gewisse Vorbildfunktion für die Kantone, die ihrerseits den verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag haben. Auf der Ebene der Kantone wurden jedoch **keine dem BehiG analogen Gesetze geschaffen**, die in ähnlich breiter Weise Grundlage und Konkretisierung für eine Behindertenpolitik bilden. Allerdings haben **12 Kantone Bestimmungen auf Verfassungsebene** aufgenommen, welche Kanton und Gemeinden dazu verpflichten, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu ergreifen. Die Regelungen sind unterschiedlich:

■ **Grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge:** Die Verfassungen der Kantone FR¹¹ und SH¹² erhielten allgemeine grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge für eine eigentliche Behindertenpolitik. In den Kantonen BS¹³, GE¹⁴ und ZH¹⁵ beschränken sich die Regelungen auf die grundrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Gleichstellung in den Teilbereichen «staatliche Dienstleistungen» und «Bau». Ferner besteht im Kanton ZH zusätzlich eine verfassungsrechtliche Grundlage zum Ergreifen von Fördermassnahmen.

■ **Sozialziele:** In den Kantonen BE¹⁶, TI¹⁷ und NE¹⁸ wurde die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen als verfassungsrechtliches Sozialziel verankert. Anders als bei Grundrechten sind Sozialziele in ihrem Verpflichtungsgrad begrenzt. Es lassen sich keine unmittelbar wirksamen und gerichtlich durchsetzba-

⁷ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK; SR 0.109). Die Bestimmungen der BKR gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für Bund, Kantone und Gemeinden (vgl. Art. 4 Abs. 5 BRK).

⁸ Art. 3 Abs. 2 Bchst. d Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01). Fassung gemäss Anhang Ziff. 1 des BehiG (BBl 2001 1715).

⁹ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision) 05.052 4469f.;

¹⁰ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010 10.032 1839.

¹¹ FR: Art. 9 Abs. 3 KV.

¹² SH: Art. 11 Abs. 3 KV.

¹³ BS: § 8 Abs. 3 und § 14 Bchst. a KV.

¹⁴ GE: Art. 16 und Art. 209 KV.

¹⁵ ZH: Art. 11 Abs. 4 KV.

¹⁶ BE: Art. 30 Bchst. g KV.

¹⁷ TI: Art. 14 Abs. 1 Bchst. h KV.

¹⁸ NE: Art. 34 Abs. 1 Bchst. d KV.

ren Ansprüche entnehmen. Gewichtung und Umsetzung der Sozialziele sind weitgehend dem Gesetzgeber überlassen.¹⁹

■ **Staatsaufgaben:** Die Verfassung des Kantons VD enthält im Rahmen der Aufgabenordnung einen Artikel zur Integration von Menschen mit Behinderungen. Er schreibt vor, Massnahmen zu ergreifen, um ihre Selbständigkeit, die soziale, schulische und berufliche Integration, die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben sowie die Entfaltung im Familienumfeld zu gewährleisten.²⁰ In den Verfassungen der Kantone AR²¹ und GR²² wurde ebenfalls im Rahmen der Aufgabenordnung eine allgemeine Verpflichtung von Kanton und Gemeinden integriert, die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die Verfassung des Kantons JU²³ enthält etwas anders formuliert die Pflicht, die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Behinderten zu fördern.

5 Kantone haben ähnliche **Regelungen auf Stufe Gesetz** eingeführt, die das Anliegen der gesellschaftlichen Integration grundlegend verankern.

3.3 Entwicklungen im Kontext

Wichtige Entwicklungen, die als Kontext der BehiG-Umsetzung Bedeutung haben, sind:

■ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

NFA: Die 2008 in Kraft getretene NFA übertrug die Zuständigkeit für Behinderteninstitutionen und die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bedarf, die vorher bei der IV lag, neu den Kantonen. Sie wurden bei diesem Übergang einerseits in Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) verpflichtet, Behindertenkonzepte zu erstellen. Dieser Artikel schreibt den Kantonen vor, «ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen» mit obligatorischen Elementen zu erarbeiten, das bei der erstmaligen Erstellung dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen war.²⁴ Zu diesem Zeitpunkt war das BehiG bereits in Kraft. Die Behindertengleichstellung war in den Detailvorgaben für die Erstellung der Konzepte als Thema dennoch nicht vorgesehen. Trotzdem haben die Kantone in ganz unterschiedlichem Mass den Gleichstellungsgedanken in diesen Behindertenkonzepten verankert. Darüber hinaus nahmen etliche Kantone diesen Zuwachs ihrer Kompetenzen im Bereich der Behindertenpolitik zum Anlass, Grundlagenberichte zu erarbeiten und Leitbilder zu verfassen, die ebenfalls teilweise der Stossrichtung des BehiG verpflichtet sind (vgl. Abschnitt 3.4.4).

■ **IV-Revisionen:** Unter Spardruck erfolgten die IV-Revisionen 5 und 6, die bei den Behindertenorganisationen sehr viel Arbeitskraft und Energie absorbierten, was sich auch auf den Spielraum für Aktivitäten zur Umsetzung des BehiG auswirkte. Leistungseinschränkungen wurden in den Revisionen verbunden mit dem Plan, die IV von einer Rentenversicherung in eine Eingliederungsversicherung umzubauen. Dazu wurden auch neue Leistungen geschaffen, so erstens ein Recht auf Integrationsmassnahmen im Bereich der beruflichen Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt, zweitens ein Früherfassungsprogramm, das dazu beitragen soll, dass Menschen, die am Arbeitsplatz gesundheitsbedingt länger ausgefallen sind, nicht gänz-

¹⁹ Vgl. Kiener & Kälin (2013), S. 27.

²⁰ Art. 61 KV VD.

²¹ AR: Art. 42 KV.

²² GR: Art. 86 Abs. 2 und 3 KV.

²³ JU: Art. 19 Abs. 5 KV.

²⁴ Obligatorisch waren folgende Elemente: a. Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht; b. Verfahren für periodische Bedarfsanalysen; c. Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen; d. Grundsätze der Finanzierung; e. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals; f. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen; g. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung; h. Planung für die Umsetzung des Konzepts.

lich aus dem Erwerbsprozess ausscheiden, und drittens ein Assistenzbeitrag, der IV-Beziehenden mit Hilfenentschädigung erlaubt, selber Personen anzustellen, die sie bei der Bewältigung des Alltags unterstützen. Es zeigt sich insbesondere auch in den im Rahmen der Evaluation geführten Interviews mit Menschen mit Behinderungen, dass die Bestimmungen und Leistungen der IV für die Versicherten die Möglichkeiten der Lebensführung sehr stark beeinflussen.

3.4 Umsetzung

Wer wirkt an der Umsetzung des BehiG in der engeren Behindertenpolitik alles mit? Wie informiert sind die unterschiedlichen Stellen, wie arbeiten sie zusammenarbeiten und schätzen sich gegenseitig ein? Welche Aktivitäten und Massnahmen wurden zur Förderung der Gleichstellung in den letzten zehn Jahren ergriffen? Und welche Erfahrungen wurden bei der Umsetzung gemacht? Wie häufig kam es zu Konflikten und um was ging es dabei? Dies sind die Themen des folgenden Abschnitts.

3.4.1 Zuständigkeiten, Organisation und institutionelle Verankerung

Es werden hier nicht sämtliche für die Umsetzung des BehiG in den unterschiedlichsten Sachbereichen zuständigen Stellen aufgezählt, sondern nur die übergreifenden Fachstellen sowie die wichtigsten Akteure der Behindertenpolitik im engeren Sinn. Dazu gehören auf Ebene der nationalen Behörden das vom BehiG geschaffene Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB sowie die Invalidenversicherung IV und das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Übergreifende Gleichstellungsfachstellen gibt es darüber hinaus (derzeit) in drei Städten. Etliche Kantone geben externe Fachstellen mit Leistungsvertrag sowie interne Koordinationsgremien, Kommissionen, Arbeitsgruppen und Fachausschüsse an. Neben der Behördenseite sind auch die Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen prägende Mitbeteiligte. Der Abschnitt endet mit einer Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen für die Umsetzung des BehiG in der Behindertenpolitik im engeren Sinn.

Stellen auf Bundesebene im Bereich der Behindertenpolitik und der Behindertengleichstellung

Der wichtigste im BehiG direkt verankerte Akteur von Seiten der nationalen Behörden ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB). Die ebenfalls im BehiG vorgesehenen Stellen im Personalbereich des Bundes sowie im Bundesamt für Verkehr (BAV) werden in den entsprechenden Sachkapiteln vorgestellt. Für die Umsetzung in den verschiedenen Bundesämtern besteht zudem ein bundesinternes «Netzwerk Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bei Bundesaufgaben». Ergänzend wird die Rolle der IV und des Bundesamts für Sozialversicherungen kurz ausgeführt.

■ **Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB):** Das EBGB ist im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) angesiedelt. Es ist das grösste behördliche Kompetenzzentrum zur Frage der Behindertengleichstellung. Seine rechtlich verankerten Aufgaben sind **Information, Beratung**, die Konzeption von **Programmen**, die **Projektförderung über Finanzhilfen** und die **Koordination** der Tätigkeiten aller auf diesem Gebiet tätigen Einrichtungen. Es bearbeitet **gleichstellungspolitische Fragen auf nationaler und internationaler Ebene** und wirkt in entsprechenden Gremien und Arbeitsgruppen mit (vgl. Abschnitt 9.1.2).

Während man bei der Konzeption von einem Bedarf für sechs Stellen ausging, startete das EBGB mit einer Stelle und umfasst 2015 380 Stellenprozent. Darüber hinaus hat es nun ein Budget von rund 2.2 Mio. CHF für Projekte, das grossteils im Rahmen der Finanzhilfen vergeben wird. Das EBGB leistet Unterstützung gegen innen, indem es andere Bundesstellen berät. Es führt auch eigene Schwerpunktprogramme durch. Neu ist der Bereich Recht und Internationales, dem insbesondere die Staatenberichterstattung an

den UNO-BRK-Ausschuss obliegt. Das EBGB ist im Rahmen der regulären Konsultationsverfahren in die Gesetzgebungsprozesse involviert, welche das BehiG tangieren, auch im internationalen Bereich.

■ **Netzwerk Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bei Bundesaufgaben:** Ein regelmässiger Austausch im Rahmen dieses Netzwerks besteht zwischen dem EBGB und der Direktion für Völkerrecht, dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, den Bundesämtern für Kultur, für Gesundheit, für Statistik, für Sport, für Informatik, für Verkehr, für Zivilluftfahrt, für Strassen und für Kommunikation sowie der Bundeskanzlei und dem Eidgenössischen Personalamt.

■ **Invalidenversicherung IV:** Die Leitung der IV ist dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) angegliedert. Daneben bestehen in allen Kantonen IV-Stellen. Als Versicherung ist die IV nicht in eine übergreifende Behindertengleichstellungsstrategie eingebunden. Sie hat nach eigenen Angaben auch keine direkten Aufgaben bei der Umsetzung des BehiG. Die Leiter des EBGB und des Geschäftsfelds IV im BSV treffen sich jedoch regelmässig und tauschen sich aus. EBGB und das BSV-Geschäftsfeld IV koordinieren sich auch gegenseitig bei der Gewährung von Finanzhilfen an Organisationen und Projekte. Der Leiter des Geschäftsfeldes IV im BSV bezeichnet Gleichstellung als eine Haltung und eine Politik, wogegen die IV als Versicherung sich über einen Leistungskatalog definiert, der diese Politik unterstützen soll. Die IV könne aber nicht das ganze Programm einer Behindertengleichstellungspolitik abdecken, das es allenfalls brauche.

Kantonale und kommunale Stellen

In den Kantonen und den grösseren Städten gibt es nur wenige behördliche Fachstellen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

■ **Fachstelle für Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung im Kanton Basel-Stadt:** Der Kanton Basel-Stadt hat als erster und immer noch einziger Kanton der Schweiz 2003 eine Einpersonenfachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung geschaffen. Die Stelle hat den Auftrag, inner- und ausserhalb der kantonalen Verwaltung Diskriminierungen in den Bereichen Schule, Ausbildung, Arbeit, Freizeit, Wohnen, öffentlicher Verkehr, Bauen und Kommunikation abzubauen. In enger Zusammenarbeit mit den Departementen und Betrieben der kantonalen Verwaltung, den Institutionen der Behindertenfach- und -selbsthilfe sowie betroffenen Fachpersonen soll den ca. 25'000 unterschiedlich behinderten Menschen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglicht werden.

Im Februar 2015 hat der Regierungsrat beschlossen, dass die Fachstelle als Sparmassnahme per Ende 2015 gestrichen werden soll. Behindertenforum und Pro Infirmis Basel-Stadt haben eine Petition eingereicht, um dagegen zu protestieren.

■ **Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen der Stadt Bern:** Die ebenfalls von einer Einzelperson betreute Fachstelle ist einerseits extern Ansprechpartnerin für Behindertenorganisationen und sorgt als Plattform und Drehscheibe zwischen den Behindertenorganisationen und der Stadt Bern dafür, dass deren Anliegen an die verantwortlichen Stellen weitergeleitet werden. Ihre verwaltungsinterne Aufgabe ist es, das Bewusstsein für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Stadtverwaltung durch Sensibilisierungsmassnahmen, Informationen und Fachwissen zu fördern. Die Stelle soll sich auch als Ansprechpartnerin in Vernehmlassungen etablieren. Da Gleichstellung eine Querschnittsaufgabe ist, hat sie auch die Aufgabe der Koordination zwischen den einzelnen Ämtern und Direktionen.

■ **Beauftragte für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen der Stadt Zürich:** Die Stadt Zürich hat die Behindertengleichstellung als Fokusthema in ihrer Legislaturplanung 2010-2014 verankert und die entsprechenden Aktivitäten nun bis Ende 2016 verlängert, um die Arbeiten zu Ende zu führen. Die Legislaturplanung definiert fünf Handlungsfelder: 1. Zugang zu städtischen Gebäuden, Anla-

gen und Dienstleistungen, 2. Sensibilisierung der Stadtverwaltung, 3. politische Partizipation, 4. Anstellung von Menschen mit Behinderung und 5. Zugang zu Wohnraum. Statt eine neue Stelle zu schaffen, wurden drei Mitarbeitende (Stab der Stadtpräsidentin, Kontraktmanagement des Sozialdepartements, Departementssekretariat des Hochbaudepartements) beauftragt, die notwendigen Massnahmen zu koordinieren. Deren Erarbeitung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen und den jeweiligen Verbänden. Zusätzliche Budgetmittel wurden nicht beansprucht. Zu den Ergebnissen 2010-2014 hat der Stadtrat einen Bericht «Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung» vorgelegt. 2016 soll entschieden werden, wo und wie die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Stadtverwaltung künftig verankert werden soll.

In der Behördenbefragung geben sechs weitere Kantone an, über eine Fachstelle zu verfügen, die auch als Anlaufstelle für Aussenstehende dient, nennen jedoch **in dieser Funktion Behindertenorganisationen**, die zumindest teilweise einen entsprechenden Leistungsauftrag erfüllen.²⁵ Als externe und interne Fachstelle wird in der Stadt St. Gallen die Fachspezialistin Behinderung im Amt für Gesellschaftsfragen genannt. Als interne Fachstelle nennt der Kanton Zürich sein Sozialamt. 5 Kantone verfügen nach eigenen Angaben über ein Gremium für die **Koordination** der Gleichstellungsmassnahmen (ZH, SO, SZ, NE und JU). Zwei Kantone geben an, dass sie über eine koordinierte Strategie für die Umsetzung der Behindertengleichstellung verfügten (ZH, GE). Andere allgemeine Fachstellen und Koordinationsgremien im Zusammenhang mit dem BehiG nennen 7 Kantone. Dabei handelt es sich in zwei Fällen um allgemeine **Kommissionen** im Behindertenbereich (VS, TI), ein Kanton nennt eine kantonale Kommission zur Förderung der Chancengleichheit im Personalamt, die sich auch mit Fragen der Behindertengleichstellung befasst (SO). In drei Fällen geben die für die engere Behindertenpolitik zuständigen Behörden an, dass sie selber die Koordination sicherstellen (BL, SH, TG). In Basel-Stadt, dem einzigen Kanton mit einer Gleichstellungsstelle, gibt die für die Behinderteninstitutionen zuständige Person an, dass sie sich bezüglich Koordination nicht auskenne, weil sie mit diesen Stellen keine Schnittpunkte habe. Verschiedene Kantone kennen weitere **Arbeitsgruppen oder Fachausschüsse zur Behindertengleichstellung**. Der Kanton Neuchâtel nennt hier das Forum Handicap Neuchâtel. Im Tessin führt das Forum LISPI jährliche Austauschtreffen in der Form von Tagungen durch, die Behördenmitgliedern, Institutionen und Behindertenorganisationen offenstehen. In St. Gallen ist eine **Arbeitsgruppe** Behindertenfragen im Rahmen der Konferenz für Alters- und Behindertenfragen beratendes Organ des Stadtrats. Sie besteht aus Betroffenen, Behindertenorganisationen und Parlamentarier/innen. Bei gewissen Themen arbeitet die Stadt auch eng mit dem Kanton St. Gallen zusammen. Ähnliche Konferenzen mit mehr oder weniger offiziellem Status bestehen auch in anderen Kantonen und Städten. 5 Kantone erklären explizit, dass bei ihnen keinerlei spezifische Strukturen im Zusammenhang mit dem BehiG bestehen (AI, AR, AG, GL, OW).

■ Schweizerische Konferenz der der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektoren SODK:

Die SODK verfügt über einen Fachbereich Behindertenpolitik, der die Kantone insbesondere bei der Umsetzung ihrer Aufgaben bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und der Behindertenkonzepte (vgl. Abschnitt 3.3) unterstützt und den Austausch unter den kantonalen Fachämtern fördert. Im Juni 2013 hat die SODK in ihren Leitsätzen zur Behindertenpolitik verschiedene Gleichstellungsaspekte aufgegriffen.

■ **Kantonale Behörden der Behindertenpolitik im engeren Sinn:** Sie bestehen als Umsetzungsstruktur der engeren Behindertenpolitik in allen Kantonen und sind zuständig für die Behinderteninstitutionen (Verzeichnis auf der Homepage der SODK). Wieweit sie weitere Aufgaben einer Behindertengleichstellungspolitik übernehmen, ist je nach Kanton sehr verschieden (vgl. auch Abschnitt 3.4.4).

²⁵ ZH Behindertenkonferenz Kanton Zürich; NE, SH, TG Pro Infirmis; SO Procap; TI Federazione ticinese integrazione handicap (FTIA)

Behindertenorganisationen

Das Feld der Behindertenorganisationen ist breit und vielfältig. Es besteht aus den grossen Fachorganisationen, Verbänden für einzelne Behinderungsarten und Selbsthilfeorganisationen. Die Behindertenorganisationen waren in den letzten zehn Jahren im Feld der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sehr unterschiedlich aktiv. Stark aufgegriffen wurde der Gleichstellungsansatz insbesondere von den Selbsthilfevereinigungen sowie den Verbänden für Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen. Auch haben die Behindertenorganisationen viele gleichstellungsorientierte Projekte mit Finanzhilfen des EBGB realisiert. Die Landschaft der Behindertenorganisationen differenziert darzustellen, würde den Rahmen der vorliegenden Evaluation sprengen. Im Folgenden werden daher nur der Dachverband, die Fachstellen zum Thema Behindertengleichstellung sowie die kantonalen oder kommunalen Behindertenkonferenzen kurz vorgestellt.

■ **Integration Handicap:** Die Behindertenorganisationen haben sich auf den 1. Januar 2015 zusammengeschlossen im gemeinsamen Dachverband Integration Handicap. Dieser neue Dachverband will Politik gestalten und Einfluss nehmen auf die politische und öffentliche Diskussion. Er setzt auf Expertise, will analysieren, informieren, unterstützen und koordinieren. Er berät und vertritt zudem Menschen mit Behinderung in rechtlichen Fragen. Der neue Dachverband will sich einsetzen für die Inklusion und den Respekt der Rechte und Würde aller Menschen mit Behinderung ein. Stichworte sind Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, wirksame Existenzsicherung und sozialer Schutz, selbstbestimmtes Leben und barrierefreier Zugang. Bereits die Vorläuferorganisation (ebenfalls Integration Handicap) war übrigens zusammen mit der ehemaligen Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK im Gleichstellungsbereich aktiv, nicht zuletzt im Rahmen der Initiative Gleiche Rechte und der Entwicklung des BehiG. Die Geschäftsstelle von Integration Handicap verfügt über eine **Abteilung Gleichstellung**. In dieser Abteilung sind personell die für Gleichstellungsfragen wichtigen **ehemaligen Fachstellen Égalité Handicap und die Schweizerische Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr BÖV** (vgl. Kapitel «Öffentlicher Verkehr») aufgegangen. **Egalité Handicap** wurde von den Behindertenorganisationen noch vor der Inkraftsetzung des BehiG ins Leben gerufen, als nach der Einreichung der Volksinitiative Gleiche Rechte für Behinderte klar war, dass der Bundesrat einen Gegenentwurf vorlegen würde. Die Fachstelle hatte den Auftrag, den Gesetzgebungsprozess und später die Umsetzung zu begleiten durch Rechtsberatung, Information und Lobbyarbeit. Dies führte dazu, dass Konfliktfälle von den Behindertenorganisationen sehr oft an diese Fachstelle delegiert wurden. 2004 führte die Stelle 40 Rechtsberatungen mit über einer Stunde Aufwand pro Jahr durch. In den letzten Jahren ist die Zahl auf zwischen 160 bis 180 Rechtsberatungen pro Jahr und zwei- bis dreimal so viele Kurzberatungen gestiegen. Egalité Handicap hat auch die Informationen zum BehiG auf der Homepage des Dachverbands ausgebaut und gibt zwei- bis dreimal pro Jahr die Zeitschrift Focus Fälle aus der Rechtsberatung heraus. In jüngster Zeit wurde die Stelle vermehrt auch von Kantonen für Fachberatungen herangezogen, dies häufig im Nachgang zu Interventionen in Konfliktfällen. Mit der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention kommen nun neue Herausforderungen auf die neue Abteilung Gleichstellung zu. Trotzdem, erklärt die Leiterin, könne es nicht so weitergehen, dass die Behindertenorganisationen was mit Gleichstellungsfragen zu tun hat, an diese bescheiden dotierte Fachstelle delegierten. Sie will vermehrt das Knowhow der anderen einbeziehen für die politische Arbeit.

■ **Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen** (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»)

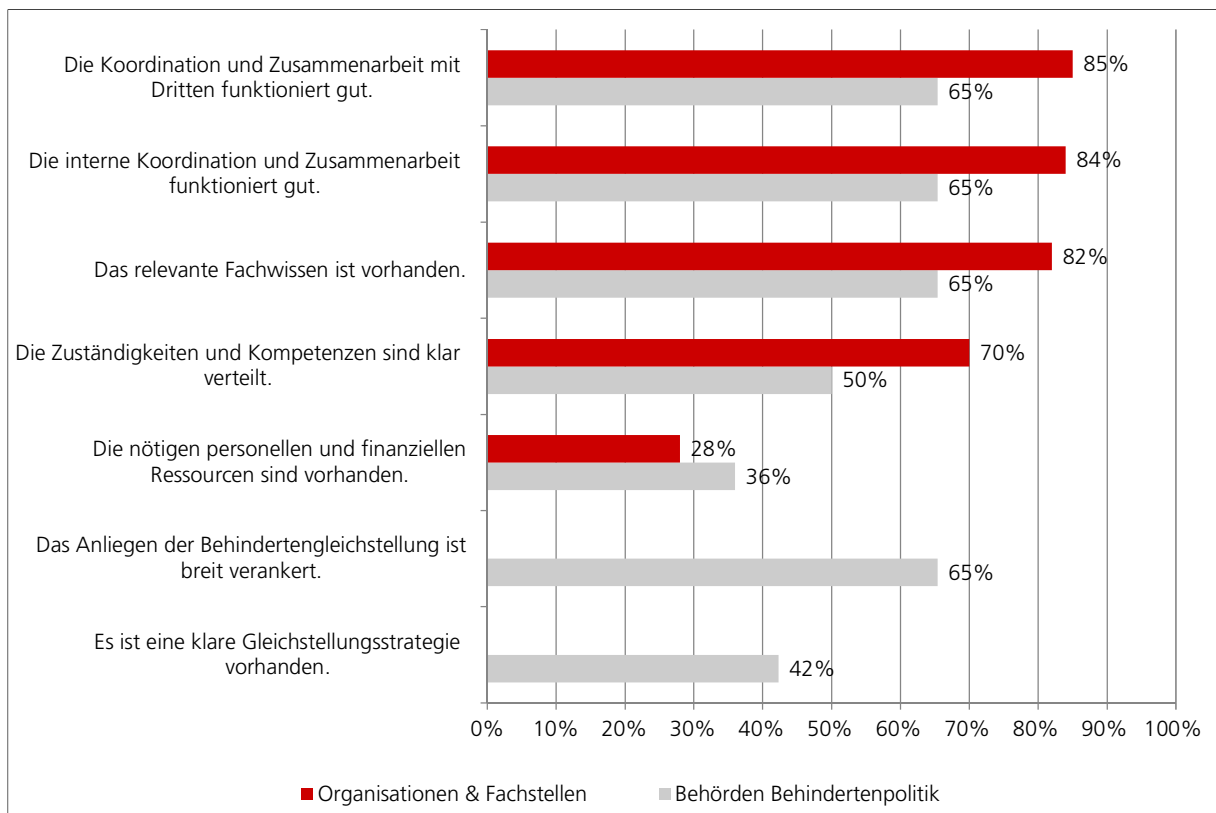
■ **Kantonale und kommunale Behindertenkonferenzen:** Die behinderungsartenübergreifenden Zusammenschlüsse auf lokaler oder kantonaler Ebene sind bei der Umsetzung des BehiG wichtige Akteure, die von den Behörden oft für Fachinputs und die Diskussion konkreter Fragen herangezogen werden.

■ **Gleichstellungsrat.ch:** Der Rat ist ein Expertengremium aus Menschen mit Behinderungen. Er setzt sich als Reflexionsforum mit allen Fragen im Zusammenhang mit Gleichstellung und Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen auseinander, bezieht Position, mischt sich in politische Debatten ein, betreibt Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit. Bei Inkrafttreten des BehiG 2004 hat der Dachverband der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH den Rat initiiert. Als Betroffenenrat sollte er die Gleichstellungspolitik mitbeeinflussen. AGILE.CH führt auch heute noch das Sekretariat und wählt die Ratsmitglieder. Der Rat arbeitet jedoch unabhängig. Er trifft sich jährlich zu fünf Arbeitstagen und führt Tagungen unter dem Titel «Gleichstellungstag» durch.

Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der für die Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständigen kantonalen und städtischen Behörden wurden diese um eine Einschätzung der strukturellen Verankerung der BehiG-Umsetzung gebeten. Über 80% der Organisationen und Fachstellen im Behindertenbereich sowie knapp zwei Drittel der Behörden im Bereich der engeren Behindertenpolitik stimmen eher oder ganz zu, dass die Koordination und Zusammenarbeit intern wie extern gut funktionieren und das relevante Fachwissen für die Umsetzung des BehiG bei ihnen vorhanden ist (vgl. **Abbildung 3**). Noch 70% der Organisationen und Fachstellen, aber nur die Hälfte der Behörden sind auch der Meinung, dass die Kompetenzen und Zuständigkeiten klar verteilt sind. Bloss eine Minderheit von 28% der Organisationen und Fachstellen sowie 36% der Behörden im Bereich der Behindertenpolitik im engeren

Abbildung 3: Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG im Bereich Behindertenpolitik im engeren Sinn, Anteil der zustimmenden Antworten (ja/eher ja)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden (Behindertenpolitik im engeren Sinn) BASS

Sinn stimmt zu, dass die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung vorhanden sind. Hier scheint also für sehr viele ein Problem zu liegen. Die Behörden wurden zusätzlich gefragt, ob das Anliegen der Behindertengleichstellung in ihrem Kanton oder ihrer Stadt breit verankert sei. Dem stimmen knapp zwei Drittel zu. Aber eine klare Gleichstellungsstrategie bejaht nur eine Minderheit von 42%.

Ein Vergleich mit anderen Politikbereichen zeigt, dass die Institutionen der Behindertengleichstellung wenig ausgebaut sind. Das EBGB ist zum Beispiel im Vergleich zum Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann personell relativ schwach dotiert, und es hat keine Kommission neben sich, die dasselbe Thema bearbeitet und dadurch für inhaltliche Inputs sorgen kann. Auf Bundesebene besteht keine thematische Zeitschrift wie sie etwa die Eidgenössische Frauenkommission herausgibt. Zudem bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene kaum institutionelle Strukturen in der Form von Gleichstellungsbüros oder Kommissionen auf Behördenseite, welche die Umsetzung einer breiten Behindertengleichstellungspolitik mittragen könnten. Bei den für die Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständigen kantonalen Behörden gelang es vor dem Hintergrund der lange dominierenden Segregationspolitik auch nur in einzelnen Kantonen, Verbündete für die Umsetzung einer Gleichstellungsstrategie zu gewinnen. Die Gleichstellungsthematik ist auch in den Behindertenorganisationen nicht überall institutionell verankert, insbesondere nicht bei den Gesundheitsligen und Organisationen im Altersbereich.

In Konfliktfällen fehlen gerichtlichen Auseinandersetzungen vorgelagerte spezifische Schlichtungsstellen, wie sie beispielsweise im Bereich des Bundesgesetzes für die Gleichstellung von Frau und Mann bestehen. Sie hätten die Konkretisierung der BehiG-Bestimmungen mit vorantreiben können.

3.4.2 Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle

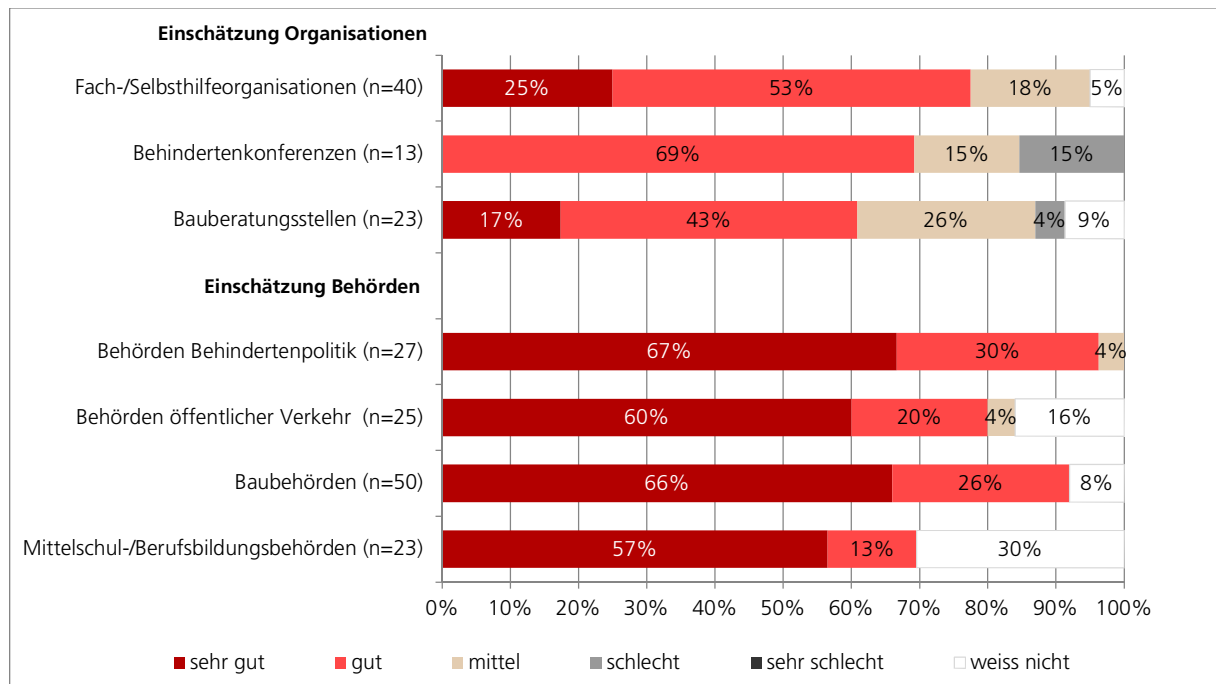
Gefragt wurde nach der Einschätzung der Informiertheit der Behindertenorganisationen, der Fachstellen und der für die Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständigen Behörden sowie nach den von ihnen genutzten Informationskanälen.

Informationsstand

Die Behindertenorganisationen, -konferenzen und -fachstellen halten die **Behörden im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn** zu gut der Hälfte für gut informiert über das Behindertengleichstellungsgesetz, gut ein Viertel bezeichnet den Informationsgrad als mittel. In der Selbstwahrnehmung dieser Behörden ist ihre Informiertheit zu 85% gut oder sehr gut. Beide Seiten halten die **Behindertenorganisationen** für überwiegend als gut oder sehr gut informiert (**Abbildung 4**). Bei den Behörden weisen die «weiss nicht»-Anteile darauf hin, in welchen Bereichen wie viel oder wenig Kontakt zu Behindertenorganisationen besteht. Besonders gross ist der Anteil «weiss nicht»-Antworten bei den Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden.

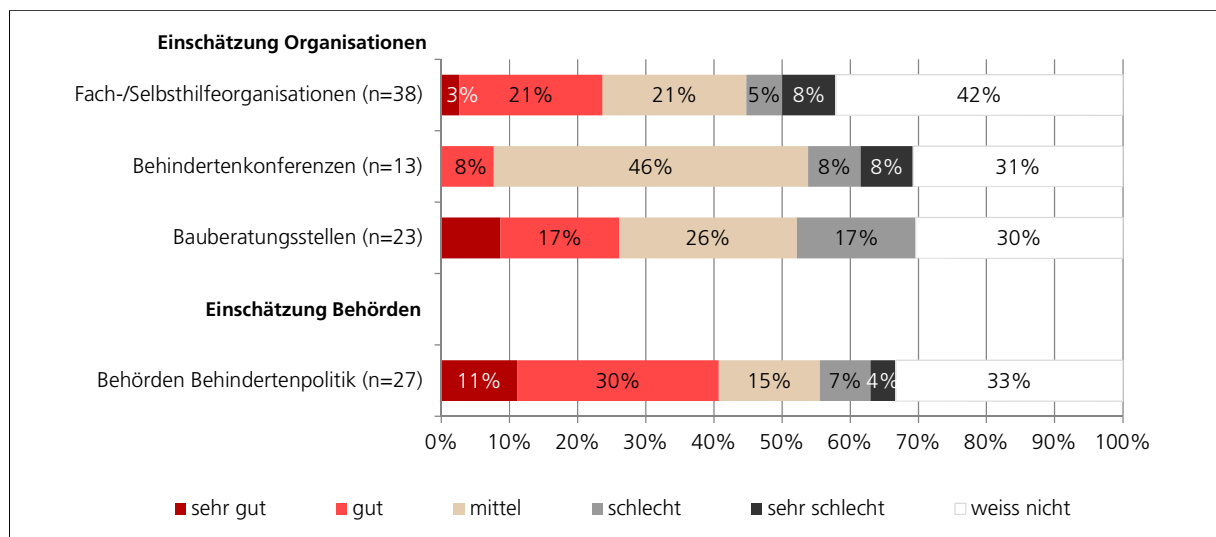
Ganz anders als bei den Behindertenorganisationen präsentiert sich das Bild bei den **Organisationen im Altersbereich (Abbildung 5)**. Einerseits fehlen offenbar häufiger die Kontakte, sodass viele sich gar nicht zu einer Einschätzung in der Lage fühlen. Andererseits erachten nur wenige die Informiertheit über das Behindertengleichstellungsgesetz bei diesen Organisationen als gut oder sehr gut. Dass das BehiG auch altersbedingte Einschränkungen mit umfasst, scheint also längst nicht überall angekommen zu sein. Am positivsten schätzen die für die engere Behindertenpolitik zuständigen kantonalen und städtischen Behörden die Informiertheit der Altersorganisationen ein. Am kritischsten sind die Behindertenkonferenzen.

Abbildung 4: Informiertheit der **Behindertenorganisationen** aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen (oben) sowie aus Sicht der kantonalen und städtischen Behörden (unten)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Abbildung 5: Informiertheit der **Organisationen im Altersbereich** aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen (oben) sowie aus Sicht der kantonalen und städtischen Behörden im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn (unten)

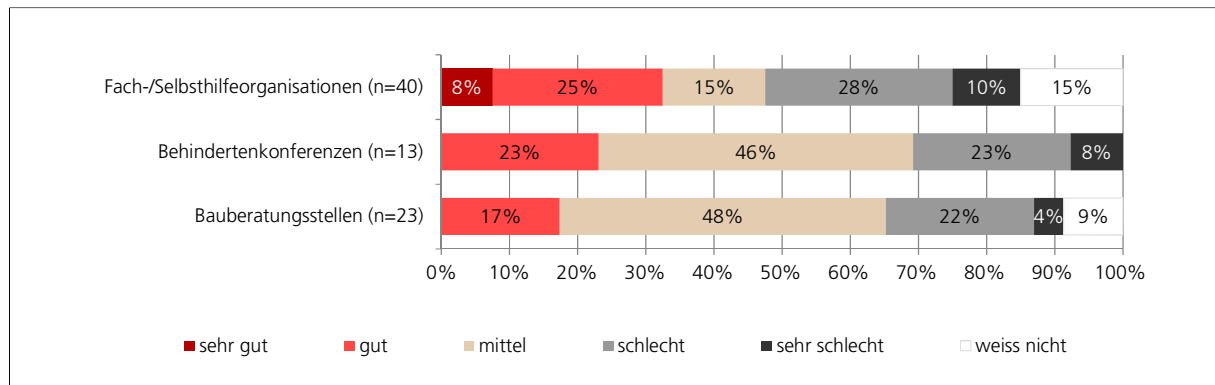


Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Die Frage, wie gut **Menschen mit Behinderungen selber und ihre Angehörigen** über das BehiG informiert sind, wurde in der Befragung nur den Behindertenorganisationen und Fachstellen gestellt (vgl. **Abbildung 6**). Nur ein kleiner Teil der Behindertenorganisationen und -konferenzen geht von einer guten Informiertheit der Betroffenen aus. Bei den Bauberatungsstellen ist der Anteil noch geringer.

Viele gehen von einer mittleren Informiertheit aus, rund ein Drittel aber schätzt sie als schlecht oder sehr schlecht ein. Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben sieht im Expertengespräch ein Problem darin, dass die Betroffenen sich gewöhnt sind, dass man für sie bestimmt und sie versorgt. Sie aus der Versorgungsperspektive herausholen und sie selber aktiv werden zu lassen, das sei nicht einfach.

Abbildung 6: Informiertheit von Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

In den **Interviews mit Menschen mit Behinderungen** bestätigt sich die fehlende Informiertheit ebenfalls. Nur zwei von zwanzig Personen sagen, dass sie das Behindertengleichstellungsgesetz wirklich kennen. Sieben haben noch nie davon gehört. Die übrigen wissen zwar, dass es ein solches Gesetz gibt, einigen ist auch bekannt, dass es den Zugang zu Gebäuden und öffentlichem Verkehr zum Inhalt hat, aber welche Rechte sie selber aufgrund des Gesetzes haben, ist ihnen nicht bekannt. Auch ein Student mit Nachteilsausgleich hat bisher den Zusammenhang zwischen dieser Massnahme und dem BehiG nie hergestellt.

Ich war zuerst auch einmal überrascht. Es heisst, glaube ich, «Behindertengleichstellung». Da habe ich gedacht, ich bin doch nicht behindert oder so in diesem Sinne. Dass ich trotzdem darunter falle, ist eigentlich nicht für jeden klar. (Herr R.F., ADHS)

Auch den bisher nicht oder schlecht Informierten wurde die Frage gestellt, ob das BehiG für Sie selber eine Bedeutung habe, vielleicht sogar etwas in ihrem Leben verändert habe. Drei verneinen dies, zwei können es nicht sagen.

Ich spüre nichts, nein. ... Also, es wird viel geredet, oder. Aber die Umsetzung? Wo ist die? Die fehlt. Also die ist irgendwie ... ich weiss auch nicht ... beim Bund hängen geblieben. Es ist noch nichts angekommen. (Herr K.G., gehörlos)

Die interviewte Person mit Autismus erklärt, dass sie eigentlich nicht ein Gesetz möchte, sondern dass sich die Menschen mit all ihren Unterschieden akzeptieren, das könne man nicht per Gesetz verordnen:

Mais bon, les lois sont importantes aussi. Et pour nous, les autistes, les règles c'est énormément important. On a beaucoup de peine à transgresser les règles. Et puis ça c'est important qu'on puisse avoir une ligne de conduite. (Frau C.T., Autismus, Asperger)

Andere werten rein die Tatsache, dass es ein Gesetz gibt, das ihre Benachteiligungen beheben will, positiv:

Ich finde dies extrem wichtig, dass man probiert die Benachteiligungen auszuräumen. Das finde ich absolut notwendig. (Herr J.H., Stottern)

Es macht Tag und Nacht ... einen sehr grossen Unterschied. (Frau I.N., Legasthenie)

Dieses Gesetz hat für mich die Bedeutung, dass ich persönlich den Eindruck habe, dass man Behinderte auch langsam ernst nimmt. Für mich ist dies eine Bekräftigung dafür, dass ich sagen kann: «Ich möchte dies gerne». (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochlea-Implantat)

Verändert hat es nicht viel – leider. Aber ich finde es sehr wichtig. Und vor allem auch, dass man die Behinderten für vollwertig anschaut. Das finde ich wichtig. (Frau V.T., Polyarthritits)

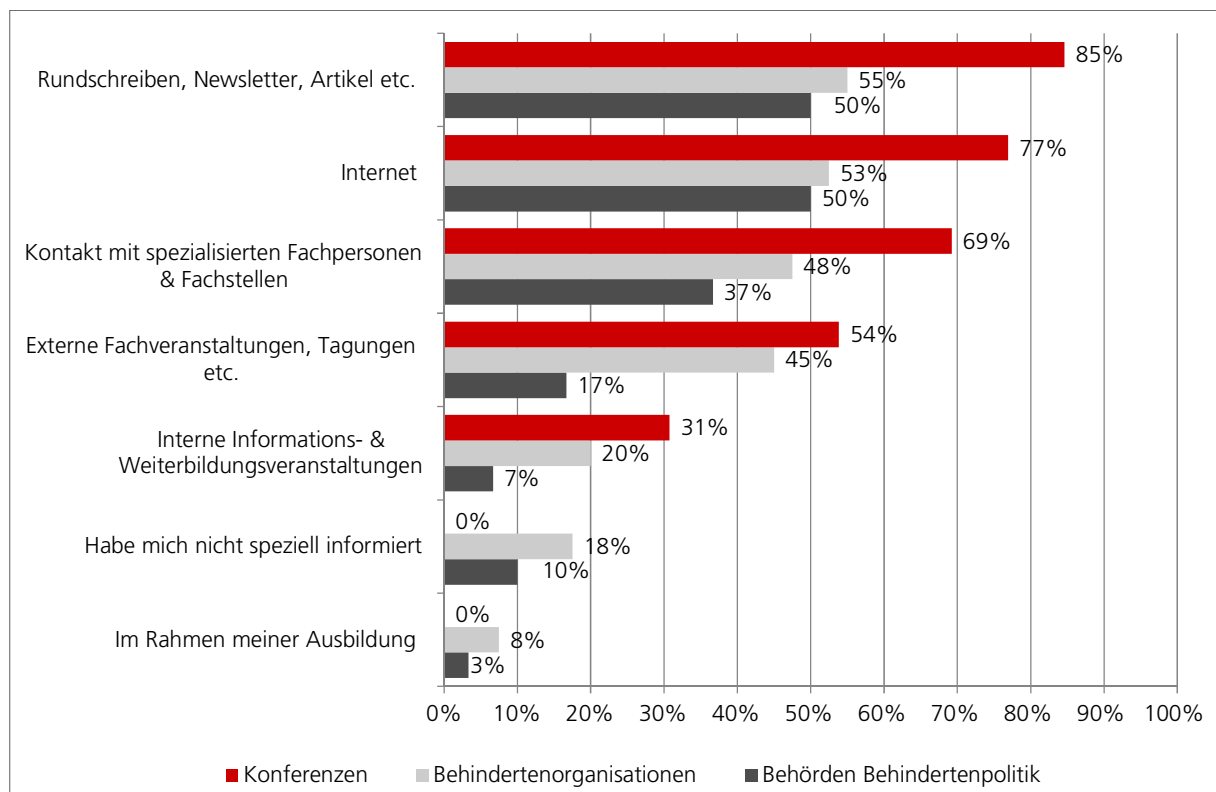
Nur eine interviewte Person stellt eine Veränderung im eigenen Leben klar in Zusammenhang mit dem BehiG:

Dass man jetzt vermehrt auch Informationen in der Punktschrift bekommt, oder dass es in Formen ist, die auch für uns zugänglich sind. Nicht ganz alles, aber viel. (Herr W.P., blind)

Genutzte Informationskanäle

Wie kommen die in die Umsetzung des BehiG involvierten Akteure an Informationen zur Behindertengleichstellung? Wie **Abbildung 7** zeigt, haben die **Behindertenkonferenzen** sich selber am aktivsten informiert. Die wichtigsten Informationskanäle waren für sie Rundschreiben, Newsletter und Artikel sowie das Internet. An dritter Stelle folgt der Kontakt mit spezialisierten Fachpersonen und Fachstellen, der für gut zwei Drittel relevant war. Etwas mehr als die Hälfte nennt externe Weiterbildungsveranstaltungen und Tagungen, noch knapp ein Drittel interne solche Veranstaltungen. Keine befragte Person einer Behindertenkonferenz gibt an, dass sie sich nicht speziell informiert habe, und ebenfalls keine, dass sie bereits im Rahmen der Ausbildung Informationen zum BehiG erhielt.

Abbildung 7: Genutzte Informationskanäle



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: 13 Konferenzen, 40 Behindertenorganisationen, 24 kantonale Behörden Behindertengleichstellungspolitik und 6 städtische Behörden Behindertengleichstellungspolitik.

Bei den **Behindertenorganisationen** gibt gut die Hälfte der Befragten an, sich auf schriftlichem Weg oder im Internet Informationen zum BehiG beschafft zu haben. Etwas weniger als die Hälfte haben sich über spezialisierte Fachpersonen oder an externen Tagungen informiert. Interne Informations- oder Weiterbildungsveranstaltungen haben nur ein Fünftel absolviert. Fast ebenso viele haben sich gar nicht informiert und einige wenige haben bereits in der Ausbildung etwas über das BehiG mitbekommen. Die tiefen Werte dürften damit zusammenhängen, dass gewisse Gesundheitsligen oder Organisationen im Altersbereich das BehiG für sich als gar nicht relevant erachten. Bei den **Behörden im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn** sieht das Bild relativ ähnlich aus, ausser dass die Werte überall noch etwas tiefer liegen. Insbesondere haben die Befragten hier nur sehr selten an Fach- und Weiterbildungsveranstaltungen zur Behindertengleichstellung teilgenommen. Immerhin liegt jedoch der Anteil, der sich nicht speziell informiert hat, deutlich tiefer als bei den Behindertenorganisationen.

3.4.3 Projektförderung über die BehiG-Finanzhilfen des Bundes

Die im BehiG verankerten Finanzhilfen erlauben, Projekte zur Förderung der Behindertengleichstellung zu unterstützen. Diese Projekte können also als direkte Folge des BehiG interpretiert werden. Zu den ersten Erfahrungen mit diesem Instrument wurde 2007 eine Evaluation durchgeführt (Brains 2007). Die Wirksamkeit der geförderten Projekte war deshalb in der vorliegenden Evaluation kein Schwerpunkt. Im Folgenden sind jedoch die wichtigsten Kennzahlen, die Bekanntheit der Finanzhilfen sowie die Einschätzungen aus den Expertengesprächen zusammengefasst.

Entwicklung der Finanzhilfen zur Förderung der Gleichstellung

Der Kredit des Bundes zur Förderung der Gleichstellung wurde in den Jahren 2004 bis 2014 zunächst relativ schnell erhöht, ist ab 2007 dann jedoch nur noch wenig gewachsen und lag 2014 bei 2.18 Mio. CHF (vgl. **Tabelle 3**). Vor allem in den Einführungsjahren wurden die Gelder nicht immer ausgeschöpft, seit 2012 jedoch liegt der ausbezahlte Betrag nahe bei der Kreditgrenze. In diesen letzten drei Jahren, die am ehesten eine etablierte Praxis repräsentieren, wurde rund jedes zweite Gesuch bewilligt.

Tabelle 3: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes zur Förderung der Gleichstellung 2004-2014; Kredit in Mio. Franken und Anzahl Gesuche

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kredit	0.34	0.75	1.30	1.96	1.99	2.09	2.10	2.08	2.11	2.14	2.18
Ausbezahlt	0.14	0.72	1.22	1.25	1.71	1.74	1.86	1.87	2.09	2.09	2.09
Differenz in %	59%	4%	7%	36%	14%	17%	12%	10%	1%	2%	4%
Eingereichte Gesuche	41	62	33	51	44	53	47	57	79	74	56
Bewilligte Gesuche	11	27	28	23	27	33	30	31	48	42	23

Quelle: Statistik zu den Finanzhilfen des EBGB; Berechnungen BASS

Wer die Projektträger waren, welche Förderbereiche wie stark unterstützt wurden und in welchen Themenbereichen die unterstützten Projekte angesiedelt waren, ist in **Tabelle 4** ersichtlich. Als **Projektträger** in Frage kommen Behindertenorganisationen, Kantone und Gemeinden sowie private Unternehmen, wobei letztere noch gar nie ein Projekt realisierten. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass das Erwerbsleben in der Privatwirtschaft vom BehiG nicht erfasst wird. In allen Jahren waren Projekte von Behindertenorganisationen stark in der Überzahl (86% aller Projekte). Jene von Kantonen und Gemeinden machten die übrigen 14% aus. Von den **Förderbereichen** her dominierten Integrationsprojekte, wie sie in Art. 16 des BehiG vorgesehen sind (76% aller Projekte). Es folgen Projekte gemäss Art 14 des BehiG zu Massnahmen für Sprach-, Hör- und Sehbehinderte (15%). Der Rest waren Pilotversuche zur Integration im Erwerbsleben nach Art. 17 BehiG (7%) sowie einzelne Publikationsbeiträge (2%).

Tabelle 4: Anzahl geförderte Projekte 2004-2014 nach Trägerschaft, Förderbereich und Projektinhalt

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Projekte total	11	27	28	23	27	33	30	31	48	42	23	100%
Projektträger												
Behindertenorganisationen	11	25	22	21	25	29	27	20	43	37	18	86%
Kantone, Gemeinden	0	2	6	2	2	3	3	11	5	5	5	14%
Private Unternehmen	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0%
Förderbereich												
Pilotversuche (Art. 17)	1	6	7	2	2	1	0	2	2	1	0	7%
Sinnesbehind. (Art. 14)	2	3	2	2	1	30	4	1	1	4	0	15%
Integration (Art. 16)	8	18	19	17	24	0	26	28	44	37	23	76%
Publikationsbeiträge	0	0	0	2	0	2	0	0	1	0	0	2%
Projektinhalt												
Arbeitswelt	1	6	6	2	3	2	1	3	2	2	0	9%
Bildung	2	10	10	4	5	13	4	9	11	18	5	28%
Freizeit	3	1	2	2	3	5	2	6	2	1	2	9%
Kommunikation	2	2	2	1	4	4	9	5	7	7	8	16%
Kultur	1	1	6	1	9	5	6	6	14	11	5	20%
Sport	0	2	1	5	2	3	4	2	7	0	0	8%
Tourismus	2	3	1	3	1	0	1	0	1	0	1	4%
Transport	0	1	0	5	0	1	2	0	3	1	1	4%
Wohnen	0	1	0	0	0	0	1	0	1	2	1	2%

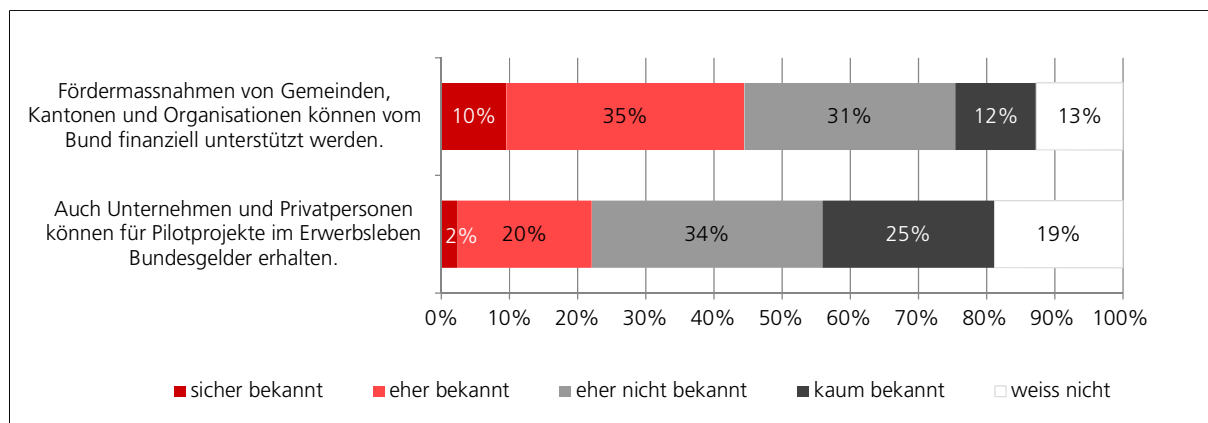
Quelle: Statistik zu den Finanzhilfen des EBGB; Berechnungen BASS

Die **Projektinhalte** betrafen am häufigsten den Bildungsbereich (28% der Projekte), gefolgt von Kultur (20%) und Kommunikation (16%). Die übrigen Projekte waren breit verteilt: Immerhin 9% der Projekte waren im Bereich Arbeitswelt angesiedelt, wobei die Aktivität in diesem Bereich in den ersten Jahren deutlich grösser war als später. 9% der Projekte betreffen den Freizeitbereich, 8% den Sport, je 4% Tourismus und Transporte und 2% das Wohnen.

Bekanntheit der Fördermassnahmen des Bundes

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der kantonalen und städtischen Behörden wurde allen die Frage gestellt, als wie bekannt sie die Finanzhilfen einschätzen (**Abbildung 8**).

Abbildung 8: Bekanntheit der BehiG-Finanzhilfen für Fördermassnahmen aus der Sicht aller Befragten



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 71 Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie von 123 kantonalen und städtischen Behörden.

Das Resultat zeigt, dass die finanzielle Unterstützung des Bundes für Fördermassnahmen und Pilotprojekte zur Behindertengleichstellung nicht sehr bekannt ist. Gehen die Befragten bei den Fördermassnahmen von Gemeinden, Kantonen und Organisationen noch zu knapp der Hälfte davon aus, dass diese Möglichkeit eher oder sicher bekannt sei, so sind dies insbesondere bei den Pilotprojekten zur Integration im Erwerbsleben noch gut ein Fünftel.

Erfahrungen aus den Expertengesprächen

In den Expertengesprächen erzählen verschiedene Gesprächspartner/innen aus Behindertenorganisationen von Projekten, die sie dank den Finanzhilfen realisieren konnten. Sie haben dadurch eine auf ihre Gleichstellungsaktivitäten fokussierte wenig bürokratische Unterstützung erhalten, die sie für sehr wichtig erachten und die es so für sie vorher nicht gab. Andere weisen darauf hin, dass für breiter angelegte Projekte wie die Präventionskampagne gegen die gesellschaftliche Stigmatisierung von Psychischkranken («Wie geht es dir?») andere Finanzträger wichtiger geblieben sind.

Das EBGB versucht, mit einer Bündelung von Projektförderung und eigenen Programmen **Schwerpunkte** zu setzen, wie 2015 Partizipation oder davor kulturelles Leben. Die Bestrebung sei, Bund, Organisationen und Kantone in einem Thema zusammenzubringen, und so das Thema in bestehende Strukturen hineinzutragen und von dort auch in die Politik. Aufmerksamkeit werde erst erreicht, wenn ein Cluster von Projekten vorhanden sei. Das bringe sehr viel mehr als zahlreiche kleine Einzelinitiativen.

Gewisse Themen hat man auch bewusst nicht zum Schwerpunkt gemacht. So ist die Integration von Menschen mit Behinderungen ins Erwerbsleben ein Aktivitätsfeld, auf dem sich u.a. die IV stark engagiert. Hier wollte man einen parallelen Gleichstellungsdiskurs vermeiden und stattdessen versuchen, das Thema Gleichstellung in die Diskussion um die berufliche Integration insbesondere im Rahmen der IV einzubringen.

Aus Sicht des EBGB geht es bei der Projektförderung auch darum, Versuchsballone unterstützen zu können. Es habe spannende Projekte mit Modellcharakter gegeben, aber das EBGB leiste nur eine Anschubfinanzierung, es könne Projekte nicht dauerhaft tragen und es sei nicht immer zu Anschlusslösungen gekommen. Die Schnittstelle zu Art. 74 des IVG, welcher finanzielle Unterstützungen an Organisationen und Projekte vorsieht, funktioniere hier schlecht. Aus Sicht des EBGB-Leiters müssten BehiG-finanzierte Projekte, die sich wirklich bewähren, in die Regelstrukturen überführt werden können und beispielweise von der IV über Subventionen finanziert werden.

Das EBGB bedauert auch, dass die Projekte fast nur von den Behindertenorganisationen kommen. Dies bedeute auch, dass die Behindertenorganisationen schon viele Projekte tragen und gar nicht noch mehr leisten könnten. Gefragt nach einer Einschätzung der Qualität der Projekte, erklärt der EBGB-Leiter, dass es neben sehr guten mitunter auch Projekte gab, die «nicht so professionell» waren. Aber Projekte könnten auch eine Möglichkeit sein, Organisationen und gerade auch Selbsthilfeorganisationen zu befähigen, Kompetenzen und Wissen aufzubauen, auch für weitere Projekte. Dieses Empowerment sei ein wichtiges Element der Projektförderung.

Ursprünglich war im Entwurf des Behindertengleichstellungsgesetzes nur ein Förderartikel vorgesehen. Der Passus mit den Massnahmen für die Seh- und Hörbehinderten und den Pilotprojekten im Erwerbsbereich kam erst in der parlamentarischen Diskussion dazu. Letzteres war gewissermassen eine Kompensation dafür, dass der Bereich Erwerb im BehiG nicht aufgenommen wurde. Aber man habe sich wenig Gedanken gemacht, wie das mit den IV-Massnahmen zusammenspielen solle, erklärt der EBGB-Leiter. Die Fördermassnahmen lagen anfangs zu nahe bei jenen im Rahmen des IVG. Es wurden viele Projekte eingereicht, die eine Optimierung von IV-Massnahmen betrafen, insbesondere wenn sie von IV-Seite abgelehnt

wurden. Heute tauschen sich das BSV (Geschäftsfeld IV) und das EBGB über die eingegangenen Projekte aus, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Hinzu kommt, dass das EBGB sehr viel beschränktere Mittel hat als die IV.

3.4.4 Weitere Aktivitäten und Massnahmen

Auch wenn die Projektförderung als neue Möglichkeit also wichtig war und einiges in Bewegung gebracht hat, macht sie nur einen kleinen Teil aller Aktivitäten und Massnahmen aus, die im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn für die Umsetzung der Behindertengleichstellung in den letzten zehn Jahren erfolgten. Ein Schwerpunkt lag in den Kantonen bei der Erarbeitung von Grundlagen. Ausgangspunkt dafür war häufig nicht allein das BehiG, sondern der Übergang von Verantwortlichkeiten im Bereich der Behindertenpolitik vom Bund an die Kantone im Rahmen der NFA 2008. Sodann war mit dem neuen Gesetz Informationstätigkeit gefordert. Durch die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention sind zudem neue internationale Verbindungen in der Behindertenpolitik entstanden. Verbessert wurden im Hinblick auf ein Monitoring und Controlling auch die Datengrundlagen. Die Punkte im Einzelnen:

Verankerung der Gleichstellung in kantonalen Behindertenkonzepten

Die Kantone mussten anlässlich ihrer Verantwortungsübernahme für die Behinderteninstitutionen im Rahmen der Neuen Finanz- und Aufgabenteilung NFA 2008 dem Bundesrat Behindertenkonzepten (gemäss IFEG Artikel 10, vgl. Abschnitt 3.3) vorlegen. Das Thema war gemäss den Vorgaben des Bundes eng gefasst, aber die Kantone haben die Konzepte dennoch in unterschiedlichem Ausmass zum Anlass genommen, das BehiG mit in den Blick zu nehmen oder gar ihre Behindertenpolitik bewusst in Richtung einer Behindertengleichstellungspolitik umzubauen. Insgesamt geben in der Befragung der kantonalen Behörden, die für die Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständig sind, 15 Kantone an, das BehiG habe einen Einfluss auf ihr Behindertenkonzept gehabt.

Die Analyse der Konzepte zeigt, dass die **Westschweizer Kantone** mit der Ausnahme von Neuchâtel das BehiG gar nicht (JU) oder nicht explizit aufnehmen. Die Waadt verankert grössere Autonomie als Ziel, das Wallis das Recht auf Selbstbestimmung, Fribourg die Förderung der Selbstständigkeit, des Zugangs zu Aus- und Weiterbildung und der Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und beruflichen Leben, ohne auf das BehiG Bezug zu nehmen. Ebenfalls keinen Verweis auf das BehiG enthält das Behindertenkonzept von Genf, das jedoch ausführliche Grundsätze einer Behindertengleichstellungspolitik verankert. Dagegen nennt der Kanton Neuchâtel nicht nur das BehiG, sondern auch die UNO-Behindertenrechtskonvention als Orientierungspunkt seiner Politik und enthält eines der klarsten Bekenntnisse zur Behindertengleichstellung: «Le plan stratégique réaffirme que le canton de Neuchâtel veut favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle de ces personnes. - Toute personne en situation de handicap, de dépendance ou en difficultés sociales doit pouvoir définir, dans toute la mesure du possible, son projet de vie et être actrice de l'organisation de son existence. Elle doit pouvoir exprimer ses besoins et défendre ses intérêts.» (Neuchâtel 2011)

In den **übrigen Kantonen** wird besonders die **Definition von Behinderung** häufig ans BehiG angelehnt oder direkt übernommen (AI, AR, BE, GL, GR, NW, SG, TG, TI, ZG). Viele verankern das BehiG auch als relevante **Rechtsgrundlage** (BE, GE, GR, LU, SG, SZ, TG, TI, ZG). Darüber hinaus enthalten die Konzepte einiger Kantone einfach einen generellen Verweis darauf, dass ihre Behindertenpolitik Teilhabe, Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zum Ziel habe (AG, BE, SG, ZG, ZH, Zentralschweizer Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik). Etliche Kantone halten fest, dass das IFEG-Konzept nur einen Teil ihrer umfassenderen Behindertenpolitik abdecke und verweisen auf Leitbilder, die parallel erarbeitet werden oder wurden (OW, SH, SZ, UR, ZH, ZG). Differenziertere Überlegungen zur Behinder-

tengleichstellung enthalten die Konzepte aus Obwalden, Schaffhausen und Solothurn, wobei letzteres auch ausführliche und explizite Überlegungen dazu anstellt, wie die hergebrachte Segregation in der Behindertenpolitik zu überwinden sei. Besonders ausführlich setzt sich das gemeinsame Konzept der Kantone Basel-Stadt und Baselland (2009) mit dem Thema der Behindertengleichstellung auseinander. Hier wird bewusst ein Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik angestrebt. Partizipation wird als Wirkungsziel der Behindertenhilfe definiert und der Veränderungsbedarf aufgelistet, um wegzukommen von einer Situation der Segregierung. Dabei werden flankierende Massnahmen vorgesehen, die diesen Systemwechsel ermöglichen sollen.

Das Thema Chancengleichheit wird am häufigsten im Lebensbereich Arbeit, Beschäftigung, Erwerb aufgegriffen (15 Kantone), gefolgt von den Lebensbereichen Bildung und Wohnen (je 14 Nennungen) sowie Freizeit und Mobilität (je 11 Nennungen). Andere Bereiche, in denen eine Gleichstellung angestrebt wird, werden nur von einzelnen Kantonen genannt (vgl. **Tabelle 5**).

Tabelle 5: In den kantonalen Behindertenkonzepten genannte Handlungsfelder für Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen

Bereich	Genannt von
Arbeit, Beschäftigung, Erwerb	AG, AI, AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, OW, SG, SH, TG, VS, ZG
Beratung, Hilfe	AG, BL/BS, ZG
(Aus)Bildung	AG, AI, AR, BE, BL/BS, FR, GE, GL, GR, SG, SH, TG, ZG
Freizeit	AG, AI, AR, BE, GL, GR, OW, SG, SH, TG, ZG
Gesundheit	BE
Kommunikation / Information	BL/BS
Kultur	GE, NE
Mobilität	AG, AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH
Soziale Kontakte	BE, BL/BS
Sport	AG, NE, ZG
Tagesgestaltung, Alltagsleben	BE, NE
Wohnen	AG, AI, AR, BE, BL/BS, GL, GR, NE, SG, SH, TG, ZG, ZH

Quelle: Dokumentenanalyse der kantonalen Behindertenkonzepte

Erarbeitung von weiteren Grundlagen, Instrumenten und Arbeitshilfen

Sowohl auf Bundesebene als auch in verschiedenen Kantonen und Städten sind weitere Grundlagen entstanden oder im Entstehen, auf die sich die künftige Umsetzung des BehiG wird stützen können:

■ **Gleichstellungsaspekte in den Leitsätzen der SODK zur Behindertenpolitik:** Im Juni 2013 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektoren SODK in ihren Leitsätzen zur Behindertenpolitik verschiedene Gleichstellungsaspekte aufgegriffen. Sie verankerte, dass sie sich dafür einsetze, dass:

- Die Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden und sie vor Diskriminierung geschützt sind.
- Menschen mit Behinderungen ihren Mitmenschen in allen Lebensbereichen, insbesondere bezüglich Wohnen, Bildung, Arbeit, Freizeit, Kommunikation, Mobilität und Kultur, gleichgestellt sind und sie Zugang zu öffentlichen Bauten, Verkehrsmitteln, Dienstleistungen und Informationen haben.
- Menschen mit Behinderungen nach Möglichkeit unter verschiedenen Wohnangeboten wählen können.
- Menschen mit Behinderungen ihren Fähigkeiten entsprechende Möglichkeiten zur Bildung, Arbeit oder Beschäftigung zur Verfügung stehen und sie dabei Anerkennung und Wertschätzung erfahren.
- Die soziale Integration und Berufsbildung von Jugendlichen mit Behinderungen gefördert wird.
- Private und öffentliche Arbeitgeber zusätzliche Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen (mit voller wie auch mit reduzierter Leistungsfähigkeit) schaffen. (SODK 2013)

■ **Leitbilder, Berichte und Konzepte:** Auf **nationaler Ebene** sind **zwei Berichte in Arbeit**, die zu einer Klärung der Konzeption der Behindertenpolitik bzw. des Platzes, welcher der Behindertengleichstellungspolitik darin zukommt, beitragen dürften. Zum einen hat das Bundesparlament ein Postulat von CVP-Nationalrat Christian Lohr (13.4245 «Kohärente Behindertenpolitik») überwiesen, das vom Bundesrat einen Bericht fordert, der darlegen soll, wie er auf der Grundlage des bestehenden schweizerischen Behindertengleichstellungsrechts und der UNO-Behindertenrechtskonvention eine kohärente nationale Behindertenpolitik zu entwickeln und umzusetzen gedenkt. Die vorliegende Evaluation soll dazu einen Beitrag leisten. Zum anderen muss die Schweiz im Rahmen der UNO-Behindertenrechtskonvention einen Staatenbericht verfassen.

Kantone und Städte wurden in der Behördenbefragung ebenfalls nach weiteren Konzepten und Leitbildern ihrer Behindertenpolitik gefragt, die das BehiG oder das Thema der Behindertengleichstellung aufnehmen. Nur 4 Kantone geben an, dass das BehiG ihre **Leitbilder** im Bereich der Behindertenpolitik mitgeprägt habe. Als Grundlagen für die Behindertengleichstellung genannt werden das kantonale Leitbild «Erwachsene Menschen mit einer Behinderung» im Kanton Basel-Stadt und auch der Entwurf eines Gesetzes über die Behindertenhilfe BL/BS. Dieses sieht Massnahmen in den Bereichen Freizeit und Bildung, Wohnen, Arbeit und Berufsbildung sowie Mobilität und Kommunikation vor. Der Kanton Fribourg nennt ebenfalls ein «projet de loi sur la personne en situation de handicap (+ principes et plan de mesures 2016 - 2020)». Verschiedene Kantone geben an, dass sie im Bereich der Behindertengleichstellung auch Richtlinien erlassen und Merkblätter verfasst hätten. Bei 7 Kantonen und 2 Städten wurden nach deren Angaben **Massnahmenpläne** durch das neue Gesetz beeinflusst. Nur 1 Kanton bekräftigt explizit, das BehiG habe gar keinen Einfluss auf die kantonale Behindertenpolitik gehabt.

Die **Städte** St. Gallen und Zürich haben gleichstellungsorientierte **Berichte** erstellt. Der Bericht «Behindert - ungehindert - in der Stadt St. Gallen» enthält mit Konzepten, Normen und Massnahmenvorschläge, die allerdings Empfehlungscharakter haben. Der Zürcher Bericht «Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung Berichterstattung zum Fokusthema 2010–2014» ist bereits ein Rechenschaftsbericht zu den Aktivitäten der Stadt im Bereich der Behindertengleichstellungspolitik.

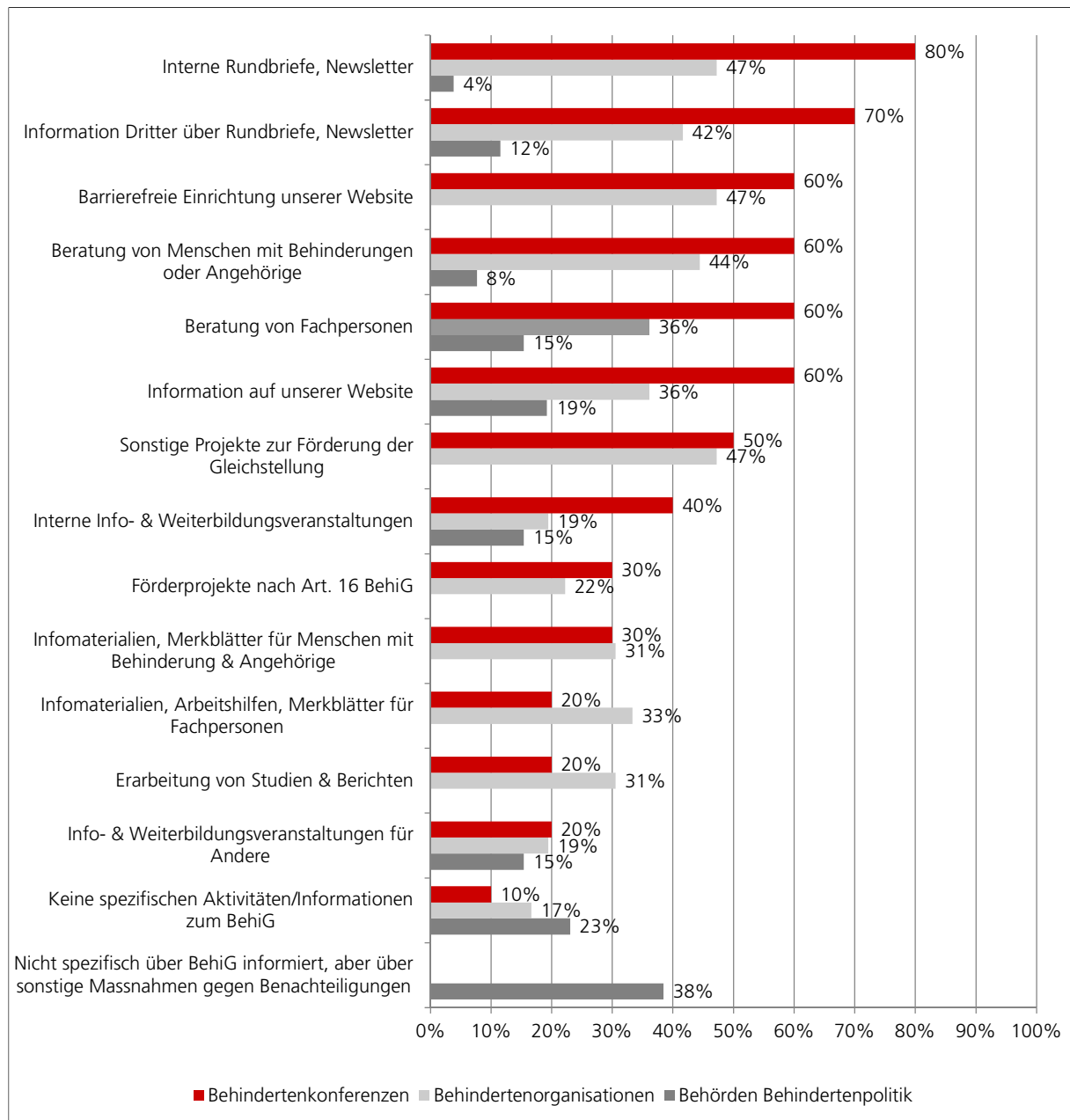
■ **Schwerpunktprogramme des EBGB:** Eine gewisse Grundlagenarbeit wird auch im Rahmen der Schwerpunktprogramme des EBGB geleistet, die eine Intensivierung der Kontaktnahme mit Verantwortlichen in den entsprechenden Themenfeldern erlauben und gezielt versuchen, dort zu einer Sensibilisierung beizutragen. Themen der Schwerpunktprogramme waren in der Vergangenheit Sport und kulturelles Leben. 2015 ist es Partizipation.

Information und Sensibilisierung

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der Befragung der kantonalen und städtischen Behörden wurde nach der Informationstätigkeit der wichtigen Akteure in der engeren Behindertenpolitik im Gleichstellungsbereich gefragt (vgl. **Abbildung 9**). Es sind klar die zehn Behindertenkonferenzen, die zu diesem Thema am aktivsten informieren. Von Seiten der für die Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständigen Behörden erfolgt dagegen kaum eine aktive Information. Die Behindertenorganisationen bewegen sich irgendwo dazwischen. Die Unterschiede sind teilweise mit den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern erklärbar. Die weitaus häufigsten Formen der Informationen sind Rundschreiben und Newsletter, auch das Internet nimmt einen wichtigen Platz ein sowie die Beratung von Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen sowie von Fachpersonen.

Die Ausgangslage für die **Informationsstrategie des EBGB** war, dass man fast nichts wusste über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Deshalb hat es eine Multiplikatoren-Strategie verfolgt,

Abbildung 9: Informationstätigkeit



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 10 Konferenzen, 36 Behindertenorganisationen, 22 kantonalen Behörden Behindertengleichstellungspolitik und 4 städtischen Behörden Behindertengleichstellungspolitik.

also auf die Information der Bundesstellen und umsetzenden Stellen gesetzt und weniger auf die Information der breiten Öffentlichkeit und der Betroffenen. Dies ergänzt sich mit direkteren Informationen der Behindertenverbände. Sowohl die Behindertenorganisationen und Fachstellen als auch das EBGB stellen umfassende Informationen auf dem Internet zur Verfügung. Der Dachverband der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH versucht, auch modernste Informationswege zu beschreiten. So hat sie im Herbst 2014 einen Flashmob zum 10jährigen Jubiläum des BehiG in acht verschiedenen Städten organisiert, der gefilmt und auf Facebook und Youtube gestellt wurde. AGILE.CH hat auch einen E-learning-Kurs für Betroffene zum Thema «Politische Selbstvertretung von Menschen mit Behinderung» konzipiert, um Wege aufzuzeigen, wie im Kontext des Gleichstellungsgesetzes die eigenen Interessen aktiver vertreten werden können.

Seit 2006 führt das EBGB zudem **Jahrestagungen** durch. Zunächst stand die direkte Information über die neue Rechtssituation im Vordergrund. Später wurden Tagungen zu den Schwerpunkten konzipiert und spezifisch externe Partner gesucht, die sich mit beteiligten. Einmal im Jahr führt das EBGB auch einen **Vernetzungsanlass für Projektleitende** aus Projekten durch, die über die Finanzhilfen gefördert wurden. Der Gleichstellungsrat führt ebenfalls nationale Tagungen unter dem Label «**Gleichstellungstag**» durch. Dieser richtet sich stärker an Mitglieder und Mitarbeitende von Selbsthilfeorganisationen und nicht organisierte Betroffene, die sich für Interessenvertretung und politisches Engagement interessieren, aber auch an Fachpersonen.

Übrige Massnahmen im Zusammenhang mit dem BehiG

10 **Kantone** sowie 3 **Städte** geben an, dass bei ihnen **einzelne Massnahmen oder Projekte** den Geist des BehiG aufnehmen. Als Einzelmassnahme wird von den Städten mehrmals der verstärkte Einbezug von Direktbetroffenen in die Behindertenpolitik genannt. Die Stadt Bern sieht zudem Zusatzsubventionen an Krippenplätze für Kinder mit Behinderung vor, um die Integration schon auf dieser Stufe voranzutreiben.

Monitoring und Controlling

Um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wirksam voranzubringen, sind Daten wichtig, die Aufschluss geben über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und den Stand und die Entwicklung ihrer Gleichstellung in der Gesellschaft. Das **Bundesamt für Statistik BFS** hat ein Indikatorenset zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entwickelt und publiziert die neusten Daten dazu jeweils auf seiner Homepage.²⁶ Dazu wurde im Oktober 2006 eine erste Machbarkeitsstudie vorgelegt (BFS 2006) und eine zuständige Person für die Statistik der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ernannt. Es folgte 2009 ein erster Datenbericht «Behinderung hat viele Gesichter» (BFS 2009), der viele Definitionsfragen weiter klärte. Seither sind verschiedene thematische Publikationen gefolgt: 2010 über Kinder mit Behinderungen (Demos 4/2010), 2012 über die Situation von Menschen mit Behinderungen in sozialmedizinischen Einrichtungen (BFS Aktuell 13.11.2012) sowie über Behinderung und Erwerbstätigkeit (BFS Aktuell 23.11.2012) und 2015 über Behinderung und Wohnverhältnisse (BFA Aktuell 26.3.2015). Zum zehnjährigen Jubiläum des BehiG hat das BFS zudem erste Zeitreihen vorgelegt unter dem Titel «Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen: Entwicklung 2007-2012: Menschen mit Behinderungen - besser ausgebildet, aber stärker armutsgefährdet» (BFS Medienmitteilung vom 27.6.2014).

Die Behörden im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn aus 20 **Kantonen** erklären in der Befragung, dass es bei ihnen kein Monitoring zur Umsetzung des BehiG gebe. Nur der Kanton Neuchâtel gibt an, dass er über ein Monitoring verfüge. Von den **Städten** führen Zürich und St. Gallen die oben genannten Berichte an.

3.4.5 Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren

Typisch für die Kooperationslandschaft im Bereich der Behindertengleichstellung ist, dass sehr viele sehr unterschiedliche und nicht unbedingt auf Gleichstellungsthemen fokussierte Stellen an der Umsetzung beteiligt sind. Auf Bundesebene sind dies die Bundesämter, die spezifische Aufgaben haben bei der Umsetzung des BehiG. Der Leiter des EBGB bezeichnet als eine Schwierigkeit, dass es keine gemeinsame Agenda gibt, weil die Aufgaben dieser Bundesämter sehr weit auseinander liegen. Koordination heisse

²⁶ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/01.html>

unter diesen Umständen, dass das EBGB weiss, was die Ämter machen, und schaut, ob es gemeinsame Themen gibt, die man aufnehmen sollte.

Wichtige Kompetenzen liegen jedoch bei den Kantonen und Gemeinden und in gewissen Bereichen kommen Sozial- und Privatversicherungen wie die Krankenkassen ins Spiel. Zum Kontext der Zusammenarbeit gehöre auch, dass jede Ebene versuche, Aufgaben an die andere abzuschieben, erklären verschiedene Behindertenorganisationen, dies insbesondere in Zeiten des Sparens. Das sei seit der NFA zwischen Bund und Kantonen der Fall. Das «Hin- und Hergeschiebe» löst zusätzlich Unmut aus, weil unter anderem durch den Ansatz der Behindertengleichstellung das Thema Behinderung nicht mehr allein «im Bundesamt für Sozialversicherungen bei der IV versorgt» (Lauer, insieme) versorgt bleiben dürfe. Die Co-Geschäftsführerin von insieme erklärt, Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände wollten im Sinne einer Gleichstellung die normalen Angebote und Strukturen nutzen können. Das Thema Gesundheit sei beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) angesiedelt und nicht bei der IV. Bei der Demenzstrategie des BAG konnte nun erreicht werden, dass die Situation von Menschen mit (geistiger) Behinderung mitgedacht wird. Auch mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) versuchen die Behindertenorganisationen ins Gespräch zu kommen. Sie würden zunehmend als Gesprächspartner anerkannt, aber die Behindertenorganisationen müssten dafür kämpfen, dass sie einbezogen werden.

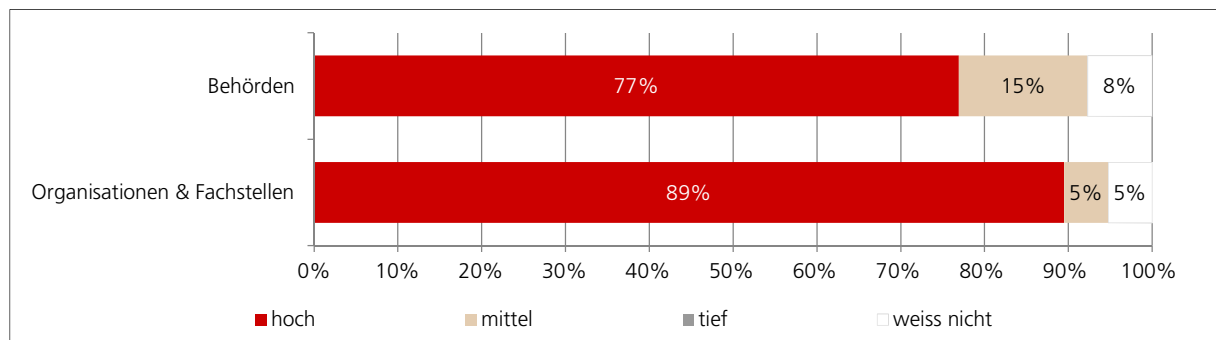
Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben beurteilt aber auch den Kooperationswillen der Behindertenorganisationen kritisch. Viele kümmerten sich nicht um das Thema, weil sie karitativ und auf Almosen ausgerichtet seien und kaum auf politische Veränderung bedacht. «Ihr Anliegen scheint zu sein, den Behinderten Parallelwelten zu organisieren, und nicht, sie in die Normalgesellschaft zu inkludieren. Nur wenige Behindertenorganisationen fordern die Umsetzung des BehiG, es sei denn, in Einzelfällen wird jemand erheblich diskriminiert und man kann im Einzelfall etwas unternehmen. Aber es ist keine konsequente Politik da.» (Wehrli ZSL) Er hat den Eindruck, dass das EBGB und die Fachstelle Egalité Handicap (heute Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap) auf diesem Weg mitunter etwas alleine dastehen.

Die konkreten Zusammenarbeitsnetze unter den enger ins Thema involvierten Organisationen und Stellen sowie ihre gegenseitigen Einschätzungen sind im Folgenden ausgeführt.

Stellen des Bundes im Bereich der Behinderten(gleichstellungs)politik

■ **Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB:** Mit dem EBGB haben viele Behindertenorganisationen und auch etliche kantonale und städtische Behörden zu tun.

Abbildung 10: Fachkompetenz EBGB



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
Basis: Antworten von 38 Organisationen und Fachstellen und 13 Behörden.

Sie wurden in der Online-Befragung um ihre Einschätzung der **Fachkompetenz** des Eidgenössischen Büros gebeten (vgl. **Abbildung 10**). Diese wird übereinstimmend als hoch eingeschätzt, von den Organisationen und Fachstellen auf Behindertenseite noch etwas ausgeprägter als von den Behörden.

Auch in den **Expertengesprächen** erhält die Fachstelle des Bundes viel Lob. Selbst die Co-Geschäftsleiterin von insieme, die insgesamt den Nutzen des BehiG für Menschen mit einer geistigen Behinderung für beschränkt hält, ist in diesem Punkt klar: Das EBGB mache einen guten Job, es mache das Thema präsenter. Dieser Meinung ist auch der Präsident des Gleichstellungsrats. Man sehe die wichtige Rolle des EBGB oft nicht, weil es im Inneren der staatlichen Verwaltungen nach und nach die Idee der Gleichstellung voranbringe: «C'est la présence, des petites remarques, des prises de positions qui font que les acteurs fédéraux et cantonaux prennent conscience qu'il existe un problème, des solutions, une loi. Peu dans les médias, mais le rôle du BFEH c'est de travailler à l'intérieur et non pas forcément médiatique.» (Margot Cattin, Gleichstellungsrat) Grosses Vertrauen spricht auch der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben Andreas Rieder und seinem Team aus. Es habe eine grosse Sensibilität, was Gleichstellung bedeutet, die sonst oft fehle.

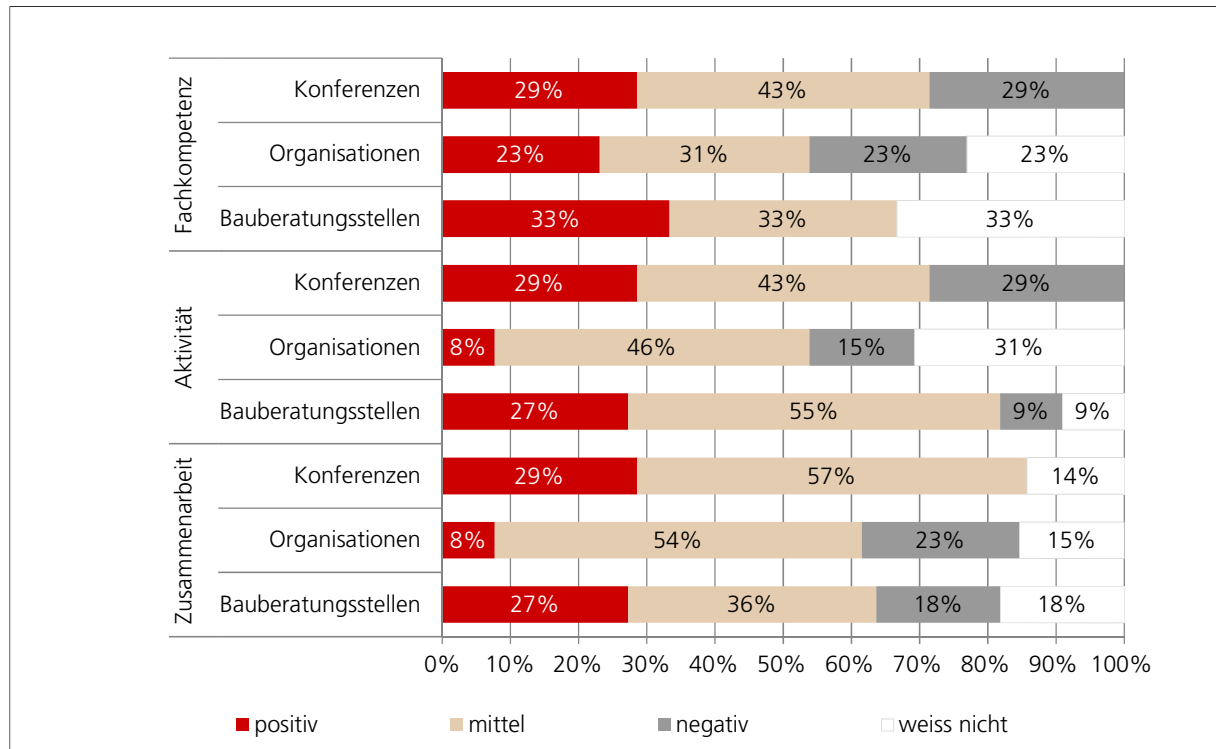
Kritisiert wird von Seiten der Behindertenorganisationen ausschliesslich, dass die Stelle personell unterdotiert und finanziell schlecht ausgestattet sei. Man wünscht sich mehr grosse Tagungen, zu denen wichtige Umsetzungsakteure ausserhalb der Behindertenorganisationen herangezogen werden. Man möchte insbesondere ein aktiveres Monitoring der Gesetzesumsetzung in den verschiedenen Wirkungsbereichen und mehr Grundlagenarbeit.

■ **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV und Invalidenversicherung IV:** Das BSV mit dem Geschäftsfeld IV bezeichnet der Leiter des EBGB als den grossen Player in der Behindertenpolitik, weil die Lebensumstände sehr vieler Menschen mit Behinderungen sehr direkt von den IV-Regelungen und -praktiken abhängen. Zwischen dem kleinen EBGB und dem grossen BSV besteht ein regelmässiger Austausch auf der Ebene der Sektionen und auch mit dem Leiter des Geschäftsfelds IV. Zudem versucht das EBGB, früh bei den IV-Geschäften mit drin zu sein. Auf die Frage, ob das Thema Gleichstellung bei der IV angekommen sei, meint der EBGB-Leiter, er denke schon. Lange sei es um Finanzdiskussionen gegangen, jetzt stehe die Integration wieder mehr im Vordergrund und dadurch auch die Rahmenbedingungen. Es gebe in der IV viele Bestrebungen, die in Richtung Gleichstellung zielten. Aber die IV bleibe eine Versicherung und habe dadurch einen engeren Fokus.

Ein Spannungsfeld zwischen IV-Politik und BehiG-Umsetzung benennen insbesondere die Behindertenverbände der Menschen mit geistigen oder psychischen Behinderungen. So erklärt die Co-Geschäftsleiterin von insieme, das BSV definiere Integration mittlerweile sehr eng als Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Menschen mit geistiger Behinderung blieben in dieser Betrachtung oft aussen vor. Man finanziere nur das, was aus BSV-Sicht finanziell Sinn macht, was rentenrelevant ist. Dies entspreche weder dem Geist des BehiG noch der UNO-Behindertenkvention.

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen fällt die **Beurteilung der kantonalen IV-Stellen** ebenfalls kritisch aus (**Abbildung 11**). Jeweils maximal ein Drittel der Befragten gibt eine positive Einschätzung zum gleichstellungsbezogenen Fachwissen der IV-Stellen, zum Grad von deren Aktivität im Umgang mit dem Thema und zur Zusammenarbeit ab. Am häufigsten sind mittlere Beurteilungen, aber auch negative Einschätzungen kommen nicht selten vor. Die Vertreterin von Pro Mente Sana erklärt, dass die Sparpolitik der IV für viele Psychischkranke zu Problemen führte, was auch das BehiG nicht verhinderte.

Abbildung 11: Beurteilung der kantonalen IV-Stellen durch die Behindertenorganisationen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

Kantonale und kommunale Behörden

Die Zusammenarbeit mit **kantonalen und städtischen Behörden** wird von den Behindertenorganisationen vor allem dort als gut erachtet, wo Gleichstellungsfachstellen bestehen. Für die interviewten Expert/innen aus nationalen Verbänden ist die Kantonsebene jedoch nicht überall beurteilbar. Sie versuchen eher, über die interkantonalen Konferenzen Einfluss zu nehmen, aber dies seien «träge Prozesse», wie sich die Co-Geschäftsleiterin von insieme ausdrückt. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle könne gut sein, aber die Konferenzen verfügten in den Kantonen nur in Ausnahmefällen über direkten Einfluss. Auch das EBGB versucht in der Regel eher, über die Fachämter auf Bundesebene zu gehen. Mit der Geschäftsstelle der Schweizerischen Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK bestünden relativ enge Kontakte, erklärt der EBGB-Leiter. Diese habe sich auch bemüht, das Thema Gleichstellung in ihre Gremien einzubringen.

Behindertenorganisationen, -konferenzen und -fachstellen

Welche kantonalen und städtischen Behörden in welchen Bereichen mit den unterschiedlichen Organisationen und Fachstellen auf Behindertenseite zu tun haben, zeigt **Tabelle 6**. Dabei wird ersichtlich, dass sich die Kooperationsnetze je nach Themenbereich stark unterscheiden:

Die für die **Behindertenpolitik im engeren Sinn** auf kantonaler oder städtischer Ebene zuständigen Behörden stehen in ihrer Arbeit vor allem mit Pro Infirmis, Procap und insieme in Kontakt. Mehr als die Hälfte haben auch mit den regional verankerten Behindertenkonferenzen zu tun und noch um 40% mit FRAGILE (Verein für Hirnverletzte und ihre Angehörige), Pro Mente Sana, dem Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverband SBV und der Vereinigung Cerebral Schweiz. In etwa gleich viele arbeiten

auch mit den kantonalen Bauberatungsstellen zusammen. Teilweise sind diese Kooperationsstrukturen geprägt davon, bei welchen Behinderungen häufig eine Heim- oder Werkstätten-Thematik besteht.

Tabelle 6: Anteil der befragten kantonalen und städtischen Behörden in den verschiedenen Politikbereichen, die mit diesen Behindertenorganisationen und -fachstellen zu tun haben

	Behinder- tenpolitik	Hochbau	Tiefbau	ÖV	Aus- & Weiterbil- dung	Total
Fachstelle Egalité Handicap	26%	0%	0%	0%	18%	9%
Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK / Integration Handicap	15%	0%	0%	0%	0%	3%
Behindertenkonferenzen	56%	5%	24%	13%	0%	21%
Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen	26%	55%	60%	17%	0%	32%
Kantonale Beratungsstelle(n) für hindernisfreies Bauen	41%	50%	32%	30%	9%	33%
Schweizerische Fachstelle Behinderte und öffentlicher Verkehr BÖV	11%	0%	20%	48%	0%	16%
AGILE.CH Die Organisationen von Menschen mit Behinderung	26%	0%	0%	0%	0%	6%
Schweizerische Vereinigung der Gelähmten SVG	7%	0%	0%	0%	0%	2%
Autismus Schweiz	26%	0%	0%	0%	14%	8%
FRAGILE Suisse - Verein für Hirnverletzte und Angehörige	41%	0%	0%	0%	0%	9%
insieme - Vereinigung für Menschen mit einer geistigen Behinderung	78%	9%	4%	9%	18%	25%
Pro Audito Schweiz - Organisation für Menschen mit Hörproblemen	7%	0%	0%	0%	5%	3%
Schweizerische Parkinsonvereinigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Procap	85%	41%	36%	26%	9%	41%
Pro Infirmis Schweiz	96%	32%	12%	4%	18%	34%
Pro Mente Sana	41%	0%	0%	0%	5%	10%
sonos - Schweiz. Verband für Gehörlosen- & Hörgeschädigten-Organisationen	15%	0%	0%	0%	5%	4%
Schweizerischer Blinden- & Sehbehindertenverband SBV/FSA	41%	9%	40%	22%	23%	28%
Schweizerischer Blindenbund	11%	0%	12%	0%	5%	6%
Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen SZB	15%	5%	12%	9%	5%	9%
Schweizerische Multiple Sklerose Gesellschaft SMSG	11%	0%	0%	0%	5%	3%
Schweizer Paraplegiker Vereinigung SPV	15%	5%	4%	0%	5%	6%
Schweizerische Stiftung für das cerebral gelähmte Kind CEREBRAL	26%	0%	0%	4%	0%	7%
Vereinigung Cerebral Schweiz	37%	5%	0%	4%	0%	10%
Andere	26%	18%	12%	17%	0%	15%
Wir haben nicht mit Behindertenorganisationen & deren Fachstellen zu tun.	0%	9%	12%	26%	55%	19%

Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Beim **Hochbau** beschränken sich die Kontakte weitgehend auf die Fach- und Beratungsstellen für behindertengerechtes Bauen und deren Trägerschaften Procap und Pro Infirmis. Beim **Tiefbau** ist insbesondere die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen die Ansprechpartnerin, aber teilweise auch Procap, die ebenfalls über eine überregionale Bauberatungsstelle mit dem nötigen Knowhow verfügt. 40% der Tiefbaubehörden stehen daneben auch in Kontakt mit dem Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverband SBV, ebenfalls eine gewisse Bedeutung erreichen die kantonalen Bauberatungsstellen sowie die Behindertenkonferenzen, die es nicht überall gibt. Dort, wo sie bestehen, dürfte ihre Rolle im Tiefbaubereich durchaus wichtig sein. Über die von ihnen betreuten Tram- und Bushaltestellen hatten die Tiefbaubehörden zudem auch mit der ehemaligen Schweizerischen Fachstelle Behinderte und öffentlicher Verkehr BÖV zu tun (heute Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap).

Die kantonalen und städtischen Behörden im Bereich des **öffentlichen Verkehrs** tauschten sich hauptsächlich mit der ehemaligen Schweizerischen Fachstelle Behinderte und öffentlicher Verkehr BÖV aus, stehen daneben aber auch in Kontakt mit den verschiedenen Bauberatungsstellen sowie dem Schweizerischen Blinden- & Sehbehindertenverband SBV. Auch für sie sind zudem die Behindertenkonferenzen relevant.

Die kantonalen **Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden** haben mehrheitlich (55%) überhaupt keinen Kontakt mit Behindertenorganisationen und deren Fachstellen. Wenn, dann haben sie meist mit dem Schweizerischen Blinden- & Sehbehindertenverband SBV, der ehemaligen Fachstelle Egalité Handicap (heute Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap), insieme, Pro Infirmis oder Autismus Schweiz zu tun.

Eine detaillierte Auswertung zu Fachkompetenz, Aktivität und Zusammenarbeit mit den einzelnen Akteuren ist nur für die häufig erwähnten Organisationen und Stellen im Baubereich und beim öffentlichen Verkehr möglich. Sie wird für diese in den entsprechenden Fachkapiteln ausgeführt.

In den **Expertengesprächen** wird deutlich, dass viele Behindertenorganisationen nicht die aktivsten Akteure in Sachen Gleichstellung sind. Die Zusammenarbeit in den Projekte laufe gut, erklärt der Leiter des EBGB, aber das Gleichstellungsthema ist auch aus seiner Sicht zu sehr an die ehemalige Fachstelle Egalité Handicap (heute Abteilung Gleichstellung) delegiert worden. Dadurch fehle eigentlich die einzige Lobby, welche die Gleichstellungsbemühungen unterstützen könnte. Umgekehrt sei die Erwartung dagewesen, jetzt solle der Bund mal etwas machen. Nur seien die Erwartungen wenig konkret gewesen. Das EBGB war von Anfang an kleiner als vorgesehen. Und von den Behindertenorganisationen sei nie die Forderung gekommen, dass man mehr machen sollte. Es habe auch wenig inhaltliche Inputs gegeben. Erst mit der UNO-Behindertenrechtskonvention würden nun Forderungen laut, jetzt werde das Thema präsenter.

Die einzelnen Organisationen haben nicht unbedingt eine Gleichstellungsstrategie, nur die Dachverbände, was damit zu tun hat, dass viele sich mit sehr spezifischen Gruppen und Fragen befassen. Die klageberechtigten Organisationen nahmen ihre Rolle denn auch nur teilweise aktiv wahr. Die Klagen und Beschwerden stammten von wenigen Verbänden (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Darauf angesprochen, ob es für die Verbände und Fachstellen nicht einen Konflikt zwischen der Rolle der Beratung und der Klage gebe, verweist der Leiter des EBGB darauf, dass es gar nicht so viele Fälle gebe, wo solche Rollenkonflikte spielen. «Das ist nur dann ein Problem, wenn sie in der Beratung eine andere Aussage machen als in der Klage. Wenn sie mit der Beratung nicht weiterkommen und das Vereinbarte nicht umgesetzt wird und sie sich dann mit einer Klage auf die Hinterbeine stellen, ist das nicht ein Problem.» (Rieder EBGB)

Verschiedene Expert/innen lassen durchblicken, dass die Behindertenorganisationen möglicherweise auch deshalb zurückhaltend seien, weil der Staat, gegen den sie klagen müssten, ihnen das Geld zur Verfügung stellt. Andere argumentieren, dass sie die karitativ gesinnten Spendenden nicht vor den Kopf stossen dürften mit einem emanzipatorischen Ansatz. Wieder andere diagnostizieren fehlendes Handlungsvermögen aufgrund von Konkurrenzverhältnissen zwischen den Behindertenorganisationen. Es gehe um Profilierung, Geld und Spender, erklärt etwa die Vertreterin von AGILE.CH. Oft sei die Zusammenarbeit nicht optimal. Man finde sich zwischendurch, aber in vielen Situationen stehe man in Konkurrenz zueinander, und an diesen Grundgegebenheiten ändere auch das BehiG nichts.

Aus der Sicht des Leiters des Zentrums für selbstbestimmtes Leben funktionierte die ursprünglich angedachte Arbeitsteilung nicht. Die ehemalige Fachstelle Egalité Handicap habe sich mit Einzelfällen beschäftigt, sei juristisch und nicht politisch ausgerichtet gewesen. Die politische Führungsrolle habe man anfangs der Selbsthilfeorganisation AGILE.CH und dem Gleichstellungsrat zugeschrieben. Milizvertreter/innen standen Profis der Behindertenhilfe gegenüber. Die de facto erfolgte weitgehende Delegation des Themas

an die Fachstelle Egalité Handicap sieht er als zu kleinen Rahmen. Sie gehe nicht über das BehiG hinaus. Aber eigentlich müsse die Gleichstellung im Blick behalten werden und nicht das BehiG als Gesetz. Das BehiG sei nur ein Mittel zum Zweck.

3.5 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung

Was hat sich durch das BehiG am bestehenden sozialpolitischen und gesellschaftlichen Umgang mit Behinderungen in den letzten zehn Jahren verändert? Zu dieser Frage werden im Folgenden die Einschätzungen der Fachpersonen und die Erfahrungen von Betroffenen gegenübergestellt.

3.5.1 Entwicklung der Gleichstellung und Einfluss des BehiG

Die **interviewten Personen mit Behinderungen** äussern sich eher positiv zur Veränderung der generellen Situation:

Ich habe den Eindruck, dass heute mehr behinderte Leute in die Gesellschaft integriert sind. Diesbezüglich hat sich viel verbessert, meine ich. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Oui je dois dire que effectivement les choses évoluent. On tient beaucoup plus compte aussi de nos besoins. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Ich glaube – vielleicht auch durch diese Sensibilisierung von der Gesetzeseite her – dass es langsam in der Gesellschaft eine gewisse Erkenntnis gibt, dass es Behinderungen gibt, mit denen man gut umgehen kann, bei denen aber doch eine Rücksicht nötig ist. Und ich glaube, in dieser Hinsicht gibt es in der Gesellschaft eine grosse Veränderung. Ich stelle dies fest. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Ich denke, dass mehr Informationen in der Gesellschaft da sind durch dieses Gesetz. Dies ist besser als vor zehn Jahren. Auch wir haben mehr Informationen, vermehrt zum Beispiel auch visuelle Informationen. (Herr K.G., gehörlos)

Die Gesellschaft hat sich schon ein bisschen geändert im Bewusstsein, wie man heute auf Menschen mit einer Seheinschränkung zugeht oder allgemein mit Einschränkungen. Und bei uns sieht man es. Wir haben den weissen Stock. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Zunehmende Offenheit wird insbesondere bei Kindern und Jugendlichen festgestellt:

Was mir aufgefallen ist, dass ich vor allem bei den Jüngeren eine positivere Einstellung bekommen habe. Viel offener. (Frau V.T., Polyarthritits)

Die jüngeren Leute sind kein Problem, bis 30 geht es. Es gibt jetzt vielleicht auch in der Schule Kinder, die Probleme haben, die nicht mehr von den anderen Kindern isoliert sind. Und wenn man zur Schule geht und jemanden hat, der nicht hört, dann versteht man, dass es auch jemanden geben kann, der nicht schreibt. Das hat eigentlich geholfen. Die Integration ist wichtig. Bei der jüngeren Generation sind die letzten zehn Jahre ihr ganzes Leben. Es ist die ältere Generation, die nachhinkt. (Frau I.N., Legasthenie)

Allerdings hat sich in den letzten zehn Jahren an der Stigmatisierung von Personen mit Psychiatrieerfahrung kaum etwas geändert, erklärt A.S., der mit Depressionen lebt:

Je pense que c'est toujours le même problème. Les gens ne comprennent pas ce type de maladie. (Herr A.S., Depression)

Daneben wirken sich auch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen erschwerend auf die Bemühungen um Chancengleichheit aus:

Mich dünkt, im Allgemeinen ist die heutige Gesellschaft sehr individualistisch, jeder schaut für sich. Ich gehöre aber zur Gesellschaft. Jeder möchte seinen Platz und seine Unabhängigkeit und man hat wenig Kontakt und wenig Verständnis für die anderen und ist nicht sehr sozial. Die Gesellschaft ist sehr auf Produzieren und Konsumieren ausgerichtet und wenig auf soziale Kontakte. Das zählt nicht nur in Bezug auf Behinderungen, sondern ist allgemein. Aber vielleicht fallen einem diese Tendenzen stärker auf, wenn man selber betroffen ist. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Als Vorteil erwähnen viele die zunehmende **Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen**:

1985, als ich den Unfall hatte, war es noch eher üblich, dass Behinderte in den Häusern blieben. Man sah selten Behinderte auf der Strasse. Inzwischen hat sich das glücklicherweise geändert und auch als Behinderter nimmt man mehr am sozialen Leben teil. (Herr G.N., Tetraplegiker)

On voit beaucoup plus de chaises roulantes, des handicapés physiques dans les rues, les gens osent beaucoup plus sortir qu'auparavant. Et moi ça m'arrive, quand on va faire nos courses en ville, on n'est pas les seules en chaise roulante. Mais je ne pense pas que c'est dû à la loi ou un truc comme ça, mais de manière de mentalité les gens osent plus sortir et puis automatiquement il faut qu'on tienne compte aussi de nos besoins. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Auch Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen hätten davon profitiert, glaubt D.M.:

Ich glaube, [die Sensibilisierung] kommt hauptsächlich von den Rollstuhlfahrern. Dort ist direkt sichtbar, dass einfach etwas gehen muss. Wenn einer nicht mit dem Rollstuhl den Bordstein aufkommt, dann ist dies sichtbar. Es ist jedem klar. Wenn jemand nicht hören kann, nicht versteht was aus dem Lautsprecher kommt, dann ist dies nicht klar. Aber ich glaube, dass das Bewusstsein für Hindernisse in der Gesellschaft in vielen Bereichen deutlich besser wird. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Es hätten sich auch die **Einstellungen und Erwartungen der Betroffenen** verändert, meinen verschiedene Interviewpartner/innen. S.F., eine Frau mit Sehbehinderung, die vor 17 Jahren im Verband aktiv wurde, erzählt von einer damals ganz anderen Selbstwahrnehmung:

Wir haben uns eigentlich in unseren Kreisen als sehbehindert wahrgenommen und nicht als Menschen mit einer Biographie, mit einem Lebensentwurf, die in der Welt draussen gestanden sind, Kinder grossgezogen haben, oder als Lehrerinnen, Banker oder wo auch immer gearbeitet haben. Wir nahmen uns einfach nur als Sehbehinderte wahr. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Aus ihrer Sicht war auch die Verbandsarbeit damals «mittelalterlich»: «Es ist nicht um unsere Interessen gegangen, sondern man hat einen Ausflug bis zum Bach runter besprechen können.» (Frau S.F., Sehbehinderung) Zwar sei mittlerweile ein Umdenken spürbar, aber das Thema Chancengleichheit werde unterminiert durch Verbandsaktivitäten, die ein überholtes, auf Hilfe für die armen Behinderten, die nichts selber können, ausgerichtetes Bild zementierten, stimmt ihr der mit Multipler Sklerose lebende F.A. zu.

3.5.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG im Bereich der Behindertenpolitik

Den obigen Schilderungen der Betroffenen entspricht die Einschätzung des EBGB-Leiters, der den BehiG-Effekt im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn insbesondere bei der Sensibilisierung für die Gleichstellungsrechte von Menschen mit Behinderungen sieht. Da sei viel passiert, auch in der IV. Er beob-

achte auch weniger Widerstände und Diskussionen, ob das jetzt nötig sei. Auch der Präsident des Gleichstellungsrates sieht eine allmähliche Mentalitätsänderung, die über den engeren Bereich der Behindertenpolitik hinausreicht, aber auch diese beeinflusst. Selbst wenn die Leute das Gesetz nicht im Detail kennen, wüssten sie im Allgemeinen, dass es existiert und die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen verbietet.

«Parce qu'il y a la loi, tout ce qu'il y a eu autour de la loi, toutes les campagnes d'information et de sensibilisation, on fait changer les prises de conscience. Par contre la loi elle-même a une efficacité plutôt restreinte. La loi est un signal, un repère, une ligne, mais malheureusement non pas un élément contraignant efficace. C'est aussi une conscientisation du rôle de citoyen, ça aide à sortir du schéma de la personne handicapé comme personne assistée, pour rentrer dans le schéma de penser que la personne avec handicap est un citoyen à part entière avec des obligations et des droits.» (Margot Cattin, Gleichstellungsrat)

Etwas anders schätzen dies die Vertreterinnen der Verbände für Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen ein. Das BehiG hat für sie keine sehr grosse Bedeutung, da es die Zugangsprobleme der nicht mit physischen Hindernissen kämpfenden Behindertengruppen kaum löst. «Aber für uns ist es schon wichtig, es ist eine Basis. Die Möglichkeit, dass man klagen könnte, falls eine Situation auftritt, dass man sagen kann, es ist ein Recht und nicht einfach ein Floh von jemandem. Wobei hier der Bundesverfassungsartikel fast wichtiger ist. Es gibt ein Diskriminierungsverbot. Bei der konkreten Arbeit sind das Kinder- und Erwachsenenschutzrecht und die UNO-Behindertenrechtskonvention für uns wichtiger. Die Konvention ist umfassender: Die Gesellschaft übernimmt Verantwortung. Was beim BehiG fehlt, ist in der UNO-Konvention enthalten. Mit der UNO-Konvention wird einem bewusst gemacht, dass etwas gehen muss. Das ist ein anderer Ansatz. Das gibt mehr Schub als das BehiG. Dort kommt man um vieles trotzdem drum herum. Ich habe das Gefühl, es wurde nicht ernst genommen ausser im ÖV. Zu oft gilt: Man macht nichts und zahlt, es kostet ja nicht viel Entschädigung. Es ist nicht griffig.» (Lauper, insieme)

Auch die Vertreterin von Pro Mente Sana bestätigt, für sie habe das BehiG für die Interessenvertretung im Einzelfall praktisch keine Bedeutung. Aber das BehiG habe trotzdem eine Bedeutung für das Bewusstmachen der Gleichberechtigung. Das sei auch der wichtige Punkt an der UNO-Behindertenrechtskonvention, wo ebenfalls für Psychischkranke nicht viel Konkretes zu holen sei.

Als **möglicherweise negative Auswirkung** befürchtet der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben, der Bund könnte nun den Eindruck haben, es sei jetzt ein Gesetz da und damit sei die Sache erledigt. Der Bund habe nämlich nie aus Überzeugung eine Gleichstellungsvision verfolgt, sondern nur unter Druck einen Kompromiss geschlossen. Als **unerwartete positive Auswirkungen** erwähnt der Präsident des Gleichstellungsrates die Ratifizierung der Uno-Behindertenrechtskonvention, die ohne das BehiG nicht möglich gewesen wäre. Auch die Einführung eines Assistenzbeitrags bei der IV stellt er in den Kontext des vermehrten Gleichstellungsdiskurses: «Un des plus grands progrès social de ces dernières années. Même si limité, avec des discriminations internes, par exemple la contribution d'assistance entre couples mariés et personnes qui vivent seules. La contribution d'assistance est un effet collatéral de la loi qui était pour moi inattendu et un progrès énorme.» (Margot Cattin, Gleichstellungsrat)

3.5.3 Erfahrungen von Betroffenen

Die Erfahrungen der interviewten Menschen mit Behinderungen beschränken sich nicht auf die oben ausgeführten positiven Feststellungen zu den Entwicklungen in den letzten zehn Jahren. Die Gesprächspartner/innen setzen sich mit der IV auseinander, die ihre Lebenssituation stark mitprägt. Sie stellen fest, dass die Behindertenorganisationen und die eigenen Einstellungen und Erwartungen sich im Kontext einer Gleichstellungsstrategie auch ändern (sollten). Und sie erzählen von Begegnungen mit Nicht-Behinderten,

die deutlich machen, dass soziale Stigmatisierung aufgrund einer Behinderung trotz allem eine Realität geblieben ist.

Beim Stichwort Behindertenpolitik äussern sich viele der interviewten Personen mit Behinderungen sofort zur **Invalidenversicherung IV**. Sie prägt ihre Lebensumstände im positiven wie im einschränkenden Sinn. Für jene, die einen **Assistenzbeitrag** erhalten, ist dieser eine entscheidende Voraussetzung dafür, ein selbstbestimmtes Leben zu führen.

L'introduction de ce budget d'assistance, pour moi, c'est une chose géniale, de si géniale, vous avez un temps d'heures à disposition, qu'on va vous payer et vous engagez le personnel, dont vous avez besoin. C'est moi qui décide où j'ai besoin de temps d'heures pour me faire si, pour me faire ça. Et ça me permettra de rester jusqu'à relativement très longtemps de manière totalement indépendante ici. Pour ça c'est hyper important. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Das war für mich die Rettung. Dank den Assistenzbeiträgen kann ich zuhause leben und muss nicht in eine Institution. Das ist wie der Unterschied zwischen Tag und Nacht. Zuhause kann ich in meinem Rhythmus leben und nach meinen Bedürfnissen. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Andere erleben Leistungsbeschränkungen, die für sie einschneidend sind. Oft ist es auch der **Diskurs über Spardruck und Missbrauch in der IV**, der sich im Alltag der Interviewten bemerkbar macht, Vorurteile gegenüber IV-Empfänger/innen:

Moi aussi j'étais comme ça, Je critiquais des fois certaines personnes, mais sans connaître. C'est ça le plus terrible, je trouve. Ma vue des handicapées a changée totalement. Je disais celui fait des manières. Et puis maintenant, de toute façon je sais pertinemment que maintenant on ne peut pas être à l'AI sans de bonnes raisons. C'est ça qui est malheureux, c'est que les gens croient qu'ils connaissent, mais ... (Herr H.L., Hirnverletzung)

Von den interviewten Personen sind zwar einige bei **Behindertenorganisationen** aktiv, viele nehmen auch Beratungsleistungen der Verbände in Anspruch und sind sehr froh darum, und trotzdem stossen sich verschiedene daran, dass sich die Organisationen zu wenig das Thema Chancengleichheit auf die Fahnen geschrieben hätten und mit ihren Aktivitäten ein überholtes, für die Betroffenen auch wenig hilfreiches Image der Behinderten zementieren oder aber ein für die Spender überzeichnetes Idealbild, hinter dem die realen Probleme verschwinden:

Die Paraplegikervereinigung hat ja ein Bild vom leistungsfähigen Rollstuhlsportler aufbaut. Aber die Realität ist eine andere. Ich spüre nicht, wenn mein Darm voll ist. Ich muss eine ganz, ganz gesunde Ernährung haben, damit es nicht zu Entzündungen kommt. Ich muss täglich meinen Darm ausräumen, mit dem Finger, das ist einschränkend und braucht Zeit. Das ist die Realität einer Querschnittlähmung. Das Schlimmste ist, dass das so tabuisiert ist. Solche Themen werden einfach nicht erwähnt. (Frau E.W., Querschnittlähmung)

Verschiedene Interviewte betonen, dass auch die **Einstellungen und Erwartungen** wichtig seien:

Dire je veux, je veux le faire, je sais que c'est possible et je dois y arriver. C'est-à-dire je ne dois pas me poser en minable, je suis le pauvre handicapé. Non, je suis une personne responsable. Quand on discute maintenant, ça ne se voit pas tellement que je suis handicapé. Bon, on voit peut-être la chaise derrière, mais pour le reste, ça ne se voit pas tellement. Et il faut apprendre à demander. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Man muss sich natürlich schon anpassen. Und auch die Informationen bekommen wollen und diese akzeptieren. Wenn jemand dies einfach alles ignoriert, dann ist es schwierig. Ich kenne Leute,

die sagen: «Ja, jetzt bin ich blind, jetzt sollen die anderen schauen». Sie sind immer nur im Zimmer und können nicht alleine rausgehen und nichts. Ich habe mich natürlich mit den Jahren so daran gewöhnt, welche Dinge möglich sind und was nicht möglich ist. Und wenn es nicht möglich ist, je nachdem schaue ich, dass ich irgendwie anrufen kann. Dass ich irgendwie Unterlagen bekomme, die zugänglich sind. (Herr W.P., blind)

Auf die Frage, ob es Aktivitäten gibt, die er aufgrund bestehender Barrieren verzichten müsse, meint der eben zitierte Interviewpartner, der seit 40 Jahren im Blindenheim lebt, er sei «schon ein bisschen abgestumpft» und konzentriere sich nur noch auf die Dinge, die er machen könne. Ähnliches gilt für eine Interviewpartnerin mit altersbedingten Einschränkungen:

Ich habe mich mit meinem Zustand abgefunden, mit meiner Umgebung und mit dem, was ich noch kann. Wenn mich jemand fragt, wie es mir geht, sage ich: «Es geht mir gut, ich habe noch aufstehen können und ich kann noch mein Bett selber machen und ich kann noch spazieren gehen alleine. Es geht mir doch gut, oder?» (Frau O.F., altersbedingte Mobilitäts- & Höreinschränkung)

Verschiedene Personen betonen, dass sie als Individuum wahrgenommen werden möchten, nicht als «Rollstuhlfahrer», «Psychiatriepatient». Andere Gesprächspartner/innen akzeptieren ein gewisses Mass an Ungleichheit als gesellschaftliche Realität:

Il n'existe pas d'égalité de chances pour personne, pour aucun handicap, pour aucune couleur de peau, ni entre homme et femme au niveau des salaires, au niveau des traitements dans la société, ni entre riche et pauvre, jeune et vieux, en bonne santé et malade. Nada, rien, il ne faut pas trop rêver. Proposition: garder les pieds sur terre, faire au mieux avec ce que l'on a, aider quand on peut et ne pas trop espérer de résultats. (Frau C.T., Autismus, Asperger)

Ein häufig wiederkehrendes Thema in den Gesprächen war, wie sich sichtbare und nicht auf den ersten Blick sichtbare Beeinträchtigungen auf **gesellschaftliche Akzeptanz und Hemmschwellen** auswirken. Die **Sichtbarkeit** einer Behinderung mag gewisse Vorteile haben, wenn es um das allgemeine Verständnis für Beeinträchtigungen geht. Im Berufsleben, in Geschäften, im Alltag aber sind Vorurteile sehr verbreitet:

Beispielsweise wenn ich bei Kunden vorbeigehe: Sobald sie mich sehen, drehen sie sich weg. Ich bin sicher, das ist, weil ich im Rollstuhl bin. [...] In solchen Situationen konfrontiere ich die Leute meistens und sage: Hören Sie bitte zu, bevor Sie urteilen. Aber ich lasse es nicht mehr an mich heran. Ich bin mich schon dermassen daran gewohnt. Ich werde nicht diskriminiert im Sinne, dass ich keine Unterstützung bekomme, aber in dem Sinne, dass sie mich als einen sehen, der nichts kapiert. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Die **Unsichtbarkeit** einer Beeinträchtigung, bzw. fehlende oder falsche Vorstellungen davon, was dies für die Betroffenen bedeutet, führt nicht selten zu skeptischen Reaktionen: Sind Legasthenie, Stottern und ADHS nicht einfach Kinderkrankheiten?

Es gibt halt diese Vorurteile auch über ADHS, dass es eine Kinderkrankheit ist. Und viele sagen, das gebe es gar nicht, es sei nur für die Faulen gemacht. (Herr R.F., ADHS)

Ein Interviewpartner hat nach einem Hirnschlag seinem früheren Wohnort den Rücken gekehrt und lebt nun in einer Kleinstadt, was vor allem mit den gegen aussen unsichtbaren Folgen seines des Hirnschlags zu tun hat:

J'ai tous des handicaps invisibles, puis on dit que ça serait terrible d'habiter dans un village. Vous aurez que des questions désobligeantes. [...] Ils m'ont dit si vous étiez rentré en chaise roulante, vous auriez peu de soucis. Tout le monde vous auriez plaint. (Herr H.L., Hirnverletzung)

Heute pflegt er, der vorher im Dorf sehr aktiv war, sich in verschiedenen Sportvereinen engagiert hat, lieber den freundschaftlichen Umgang mit Unbekannten, denn er ermüdet schnell, kann sich kaum mehr als eine Stunde konzentrieren, bevor er alles wieder vergisst. Das Gerede der Leute geht ihm schnell auf die Nerven. Er mag sich auch nicht immer erklären.

Der Umgang mit Erwachsenen ist nach der Erfahrung der Interviewpartner/innen öfter von Berührungsängsten geprägt. Insbesondere Menschen mit sichtbaren Behinderungen spüren von ihrem Gegenüber oft Mitleid:

J'ai essayé toujours de regarder pratiquement avec un regard d'ethnologue les gens, la manière dont ils réagissent avec moi. Et ce que je me rends compte c'est que les gens aimeraient nous aider etc. mais ils ne savent pas comment. Comme s'ils aimeraient avoir les outils, mais ils ne les ont pas, donc on nous tape sur l'épaule, on dit c'est bien, je te félicite etc. des choses rien à foutre de ça. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Mein Mann und ich sind einmal am Spazieren gewesen, er hat mich gestossen. Und dann kommt ein Mann und sagt «hier habe ich Ihnen noch etwas» und gibt mir ein Zweifrankenstück. Ich dachte, ich sei im falschen Film. Ich habe nicht gewusst, wie ich reagieren sollte. Und dann ist er weggegangen. So etwas finde ich einfach eine Diskriminierung. Am liebsten hätte ich mit dem Herrn gesprochen, aber er ist schnell wieder weggegangen. Aber eben, solche Dinge geschehen schon ab und zu. Dass man einfach als minderwertig angeschaut wird. (Frau V.T., Polyarthritits)

Nicht als unbeholfen, sondern als heuchlerisch empfindet eine Interviewpartnerin die Art und Weise, wie manche Personen in ihrem Umfeld auf sie reagieren. Eine querschnittgelähmte Frau an Gehstöcken, alleinerziehend mit einem inzwischen fast erwachsenen Sohn, Studentin, eckt an, auch weil sie sich gewisse Dinge herausnimmt:

Einfach täglich diese dummen, furchtbar dummen Bemerkungen. Der Klassiker ist ja sicher, dass ich ja Glück hätte, dass ich noch rumhumpeln könne. Dass ich studieren kann. Und ich spüre doch, dass sie das Gefühl haben, ich sei quasi nur eine IV-Schmarotzerin und so. Der Neid ist gross, dass ich mir ein Studium rausgenommen habe. Der Neid ist ganz gross. [...] Dann haben die Leute das Gefühl, ja die hat einen Sohn, der kann ja das machen. Mein Sohn sollte mir ständig die Beine ersetzen. Bei allem heisst es, «du hast ja den N.». Auch mein Vater sagt das. Jaja. Auch wenn ein Kind in der Pubertät ist: Alles, das ich nicht kann, sollte mein Sohn machen. (Frau E.W., Querschnittlähmung)

Gleichstellung hat sie auch schon als Sorge erlebt, sie ja nicht zu privilegieren:

Ich habe halt Glück gehabt, ich habe eine Eigentumswohnung kaufen können. Und ich wohne schon lange in dieser Siedlung. Es ist so eine ökologische, alternative, selbstverwaltete Siedlung. Es hat keinen Abwart, und ich muss dort auch Arbeiten übernehmen. Ich habe eigentlich gar keine Ressourcen, aber es wurde mir nichts erlassen. Sowieso scheint die Gleichstellung dahin zu gehen, dass man Behinderungen einfach weg redet. Dass es sie gar nicht mehr gibt. Das ist heute Gleichstellung. (Frau E.W., Querschnittlähmung)

Ob Betrugsverdacht, Mitleid oder unausgesprochene Ablehnung: Klischees und offene Stigmatisierungen prägen auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des BehiG gesellschaftliche Erwartungen und Reaktionen ge-

genüber Menschen mit Behinderungen mit. Die soziale Selbstverständlichkeit der Behindertengleichstellung ist noch nicht erreicht.

3.6 Handlungsbedarf aus der Sicht der Befragten

Wo liegen verbleibende Probleme im Bereich der Behindertenpolitik im engeren Sinn aus einer Gleichstellungsperspektive und wie könnten diese gelöst werden? Die folgenden Ausführungen stützen sich auf offene Antworten in der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen, auf Experteninterviews sowie stark auch auf die Gespräche mit Menschen mit Behinderungen selber.

3.6.1 Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten

Probleme bei der Umsetzung des BehiG werden in folgenden Punkten genannt:

Information und Sensibilisierung

■ **Stigmatisierung:** Im Bereich der gesellschaftlichen Barrieren werden in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen die grössten Probleme ausgemacht. Dabei geht es einerseits um den generellen Betrugsverdacht gegenüber IV-Beziehenden, denen man ihre Behinderung nicht ansieht. Aber die Stigmatisierung erfolgt auch breiter und alltäglicher, wie die folgende Aussage deutlich macht:

Die Infrastruktur ist eigentlich nicht das Thema, denn diese Hürden überwindet man mit Hilfe von anderen. Die mentalen Barrieren sind das, was weh tut. Ein typisches Beispiel, das mir schon hundertmal passiert ist: Jemand schiebt mich, ich stelle irgendeine Frage, und die Person antwortet der Person, die mich schiebt. Ich antworte dann extra ganz langsam und nehme sie ein wenig hoch und sage: Ich bin zwar im Rollstuhl, aber ich verstehe Sie sehr gut. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Wie die Expertinnen der entsprechenden Organisationen klarstellen, leiden Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen besonders stark unter gesellschaftlicher Stigmatisierung. Und daran habe das BehiG nichts geändert. Die Verhinderung gesellschaftlicher Inklusion durch Vorurteile und Stereotype sei bisher kaum thematisiert worden. Da könnte man viel mehr machen, sensibilisieren, findet die Vertreterin von Pro Mente Sana. Noch dominieren Vorurteile, Unsicherheit und Angst, die zu Aussagen wie «die sind gefährlich, spinnen sowieso» führen können. Die Gesellschaft habe Psychischkranke immer ausgegrenzt. Aber heute würden die Leute nicht mehr so lange versorgt. Sie seien präsenter. Und sie seien Sündenböcke. Es gehe um die Frage, wie die Gesellschaft mit den Schwächsten umgeht. Das BehiG habe nichts geändert an der gesellschaftlichen Stigmatisierung. Das Klima, die Rechtslage sowie die Rechtsprechung seien in der Zeit, seit der das BehiG in Kraft ist, eher härter geworden.

■ **Mangelhafte Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte:** Aus der Befragung wie auch den Betroffeneninterviews geht hervor, dass Menschen mit Behinderungen oft nicht wissen, welche Rechte und Ansprüche sie gemäss BehiG haben und wie sie diese einfordern können. Dies gilt insbesondere für Gruppen, die sich selber nicht als «Behinderte» sehen.

■ **Verankerung des breiten Behinderungsbegriffs:** Der breite Behinderungsbegriff des BehiG sei noch nicht angekommen, erklärt der Leiter des EBGB. Es sei in der Umsetzung nicht immer einfach zu erklären, um was und um wen es geht. Das sieht er als Nachteil. Auch die Bezeichnung «Behindertengleichstellungsgesetz» selber empfinden er und andere Expert/innen als Stolperstein.

■ **Zuwenig positive Informationen zu Beispielen guter Praxis:** Der Präsident des Gleichstellungsrats würde sich wünschen, dass all die vielen guten Dinge, die sich auf lokaler Ebene verändern, stärker kommuniziert und publik gemacht würden. Er verspricht sich davon einen förderlichen Effekt.

Strukturelle Verankerung

■ **Fehlende Gesamtstrategie:** Sowohl in den Online-Befragungen als auch in vielen Experteninterviews wird zudem angemerkt, dass eine überdachende Behindertengleichstellungsstrategie fehlt, die auch eine Konkretisierung insbesondere der Bundesaufgaben bei der Umsetzung des BehiG (Art. 5) mit konkreten Zielen und verbindlich terminierten Schritten umfassen würde.

■ **Schwache Stellung des EBGB innerhalb der Bundesverwaltung:** Die knappe personelle Ausstattung des EBGB führt dazu, dass es nur gerade über die regulären Verfahren mitbekommt, was im Zusammenhang mit dem BehiG läuft. Relevant wären jedoch auch die rechtzeitig Mitwirkung an relevanten Projekten, von denen das EBGB oft nicht erfährt. Auch gewisse Ämterkonsultationen laufen am EBGB vorbei. Dies monieren vor allem die Dachverbände und grösseren Behindertenorganisationen.

■ **Fehlende Koordination:** Verschiedene interviewte Expert/innen sehen auf der Umsetzungsebene viele Schnittstellenprobleme. Weil die Kompetenzen beim Querschnittsthema Gleichstellung breit verteilt sind zwischen den verschiedenen Bundesämtern, aber auch zwischen Bund und Kantonen sowie den Behindertenorganisationen und den Rechtsunterstellten wie Bauherrschaften, Arbeitgebenden, Schulen und Verkehrsunternehmen, fühlt sich am Schluss oft niemand zuständig für die Umsetzung. Und übergreifende Fachstellen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bestehen in den Kantonen und Städten bis auf die erwähnten Ausnahmen (vgl. Abschnitt 3.4.1) nicht.

■ **Fehlende Verankerung in der kantonalen Behindertenpolitik:** Dass längst nicht alle kantonalen und städtischen Behörden, die mit der Behindertenpolitik im engeren Sinn betraut sind, das BehiG überhaupt zur Kenntnis nehmen, geschweige denn eine Behindertengleichstellungspolitik betreiben, haben ihre Stellungnahmen in der Behördenbefragung sehr deutlich gemacht. Die bestehenden Behörden in diesem Feld sind zuständig für Sonderpädagogik und Institutionen für Menschen mit Behinderungen und haben nur teilweise einen breiteren Blick. Es setzen also längst nicht alle, die mit Menschen mit Behinderungen zu tun haben, auf eine Gleichstellungsstrategie im Sinne einer Integrations- oder Inklusionspolitik. Der Wissensstand dieser Behörden zur Umsetzung des BehiG in ihren Kantonen ist vielmehr teilweise ausgesprochen tief. Verschiedene interviewte Menschen mit Behinderungen und auch die Selbsthilfeorganisationen kritisieren zudem eine zu wenig gleichstellungsorientierte Haltung vieler Behindertenorganisationen.

■ **Schnittstellen zu BSV und IV:** Bei den komplementär gedachten Aufträgen von IVG und BehiG bestehen gewisse Parallelen. Dadurch werden gewisse auch für die Umsetzung des BehiG wichtige Strukturen z.B. im Bereich der Beratung von Menschen mit Behinderungen zumindest teilweise über die IV unterstützt (über Art. 74 IVG). Komplizierend kommt hinzu, dass an den gleichen Schnittstellen auch Diskussionen darüber bestehen, was mit der NFA in die Kompetenz der Kantone gewechselt hat und für was die IV zuständig bleibt. Der EBGB-Leiter dagegen glaubt, es sei auch die Wahrnehmung des BSV, dass man beides näher aneinander binden sollte, die Förderung der Gleichstellung also auch bei der IV stärker zum Thema machen wolle.

Von Seiten der IV-Leitung wurden bislang kaum Erwartungen mit dem BehiG verknüpft. In der IV wurden keine Analysen erstellt, «was über das BehiG verbessert werden könnte, auch um die Integrationsbemühungen der IV zu unterstützen. Die Basis, die mit dem BehiG gelegt worden ist und nun besteht, ist im Grundsatz eine sehr gute Voraussetzung auch für den Zuständigkeitsbereich der IV, da Fälle von Diskriminierungen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschweren.» (Ritler, Leiter Geschäftsfeld IV im BSV)

■ **Paradigmenwechsel mit moderater Umsetzung:** Verschiedene Expert/innen sprechen an, dass der mit dem BehiG erstmals verankerte Ansatz der Behindertengleichstellung einen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik und darüber hinaus darstellt. Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben

drückt dies so aus: «Bis dahin war anerkannt, dass man die normale Gesellschaft hat und am Rand der Gesellschaft hat man die Behinderten, alle die, die nicht mitkommen, und bei diesen muss man schauen, dass man sie versorgt. Das Wort ‚versorgen‘ ist ja zentral. Der Gleichstellungsansatz spricht von etwas anderem. Es geht darum, die reale Welt zu öffnen, und es zu ermöglichen, dass alle gleichberechtigt teilhaben können. Der Ansatz ist nicht im Kopf, in den Gefühlen, in dem, was die Organisationen gerne machen würden. ... Es ist auch ein Geschäft, Leute zu versorgen, und man kann sich dabei auch gut fühlen. Fordern Behinderte etwas, sind die Kommentare dazu sehr negativ: ‚Geldverschleudern für ein paar Behinderte.‘ ‚Ich helfe ja gerne den Leuten ins Tram, aber das ist jetzt wirklich übertrieben.‘ Das zeigt etwas über die Art und Weise des Denkens, die tief verankert ist auch bei den Behindertenorganisationen, die sich als Hilfe für die armen Behinderten betrachten und nicht als Interessensvertretung von Bürger/innen mit Behinderungen. Da sind wir noch weit davon entfernt.» (Wehrli, ZSL)

Auch die Co-Geschäftsleiterin von insieme spricht von einer Parallelwelt, die recht gut ausgestattet gewesen sei für lange Zeit. Man habe gut gelebt im gesonderten Behindertenbereich, es sei viel finanziert worden. Nun habe man das Problem, die beiden Welten wieder zusammen zu bringen. Mittlerweile seien Menschen mit geistiger Behinderung sichtbar, aber im Vergleich mit anderen Ländern sehe man nicht viele Leute mit Down Syndrom und wenn, dann in Gruppen, und das sei vielen schon zu viel.

Man hat damals beim Kampf ums BehiG den Paradigmenwechsel nicht als solchen benannt. Das Parlament hat auch keine Gesamtstrategie verabschiedet, die alle wichtigen Lebensbereiche umfasst hätte. Man wollte den Wechsel einleiten, habe das aber auf eine sehr bescheidene Art gemacht, was den Geltungsbereich und die Strukturen angeht, so der EBGB-Leiter. Man ging es mit kleinen Schritten an: weg von den Defiziten der Behinderten und hin zur Anpassung der Umgebung. Wenn man nun konsequent weiterdenke, müssten weitere Schritte folgen: «Wie kann man ein Bildungssystem gestalten, das inklusiv ist? Wie kann man die Arbeit verteilen? Das sind die grossen Fragen, und die lassen sich nicht einfach über ein Gesetz lösen. Da müsste man eine breitere Diskussion zur Gleichstellung lancieren, die weit über das Rechtliche hinausgeht.» (Rieder, EBGB)

■ **Fehlende Fachkommission:** Mehrere Expert/innen weisen auch darauf hin, dass im Unterschied zu anderen Feldern von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik im Bereich der Behindertengleichstellung auf nationaler Ebene keine Kommission besteht, die der politischen Abstützung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen EBGB mit Behinderungen dienen würde. Als Fachstelle der Bundesverwaltung kann das EBGB jedoch nicht selber behindertenpolitische Positionen erarbeiten und beziehen, sondern hat Umsetzungsaufgaben.

Vollzug

■ **Fehlende Eigenaktivität vieler Bundesämter bei der BehiG-Umsetzung:** Beim EBGB stellt man fest, dass die vom BehiG vorgesehene Arbeitsteilung zwischen dem beratenden Büro und den umsetzenden Bundesämtern nicht immer so funktioniert. Faktisch bestehe bislang die Tendenz, dass man das Thema ans EBGB abschiebe. Regt das EBGB bei einem Amt an, ein Thema aufzugreifen, ist die Erwartung, dass es dieses selber bearbeitet, was nicht seine Aufgabe ist und seine Kapazitäten sprengt.

■ **Fehlendes Umsetzungscontrolling:** Die Erhebungen im Rahmen der Evaluation haben gezeigt, dass bis auf die Daten des Bundesamts für Statistik nur in wenigen Kantonen und Städten spezifische quantitative Angaben bestehen, die Rückschlüsse darauf erlauben, wie gut die Umsetzung des BehiG vorankommt. Dadurch ist es nicht möglich, einen breiteren auf Zahlen abgestützten Überblick zu gewinnen.

■ **Durchsetzung über Beschwerden und Klagen:** In der Anlage des BehiG kommt Klagen und Beschwerden von Verbänden und Einzelnen eine zentrale Rolle zu. In der Realität führt dies zu verschiede-

nen Schwierigkeiten. Über die bereichsspezifischen Probleme hinaus, die in den entsprechenden Kapiteln ausgeführt werden, nennen die Expert/innen als Grund dafür zwei allgemeine Punkte: Erstens sind die Rechtsverfahren trotz Kostenbefreiung für die Betroffenen zu komplex und langwierig. Für den Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben stellt dies eine entscheidende Hürde bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen dar. Das Prozessrisiko ist in diesem jungen Rechtsgebiet immer vorhanden, die maximal erreichbare Entschädigung bei nachgewiesener Diskriminierung tief. Darum seien Beschwerden und Klagen ein grosses Verlustgeschäft. Zweitens war für die Wirksamkeit des BehiG die Verpflichtung der bereichsspezifischen Akteure zum Handeln ebenfalls sehr wichtig, wie in den Expertengesprächen mehrfach betont wird. Sie habe zu einer überwiegend kooperativen Konkretisierung des Gesetzes beigetragen. Aber je nach Bereich sind kaum Strukturen angedacht, wie diese regulären Umsetzungsprozesse konkret ablaufen könnten. Und entsprechend wurden dafür kaum finanzielle Mittel eingesetzt.

■ **Fehlende Konkretisierung:** Vom eingeschränkten Geltungsbereich über den breiten Behinderungsbegriff bis zu den allgemein gehaltenen Formulierungen und den unterschiedlichen Rechtsansprüchen wird das BehiG von verschiedenen Expert/innen als «schwieriges Gesetz» eingeschätzt, das für Nicht-Juristen und auch für die Zielgruppen selber wenig verständlich ist. Hier setzt man gewisse Hoffnungen in die konkreter geregelte UNO-Behindertenrechtskonvention, die als hilfreich bezeichnet wird für die «Übersetzungsarbeit».

Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Schwache Abdeckung von Zugangsproblemen in anderen Bereichen:** Es besteht eine grosse Übereinstimmung in der Einschätzung, dass das stark auf den physischen Zugang fokussierte BehiG andere Aspekte der Gleichstellung ausblendet und dadurch insbesondere die Situation Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen vernachlässigt. «Es ist keine konsequente Inklusionsstrategie, es fokussiert zu sehr auf architektonische Zugänglichkeit für mobilitätsbehinderte Menschen. Im Ausbildungsbereich hat das BehiG den Abbau durch die IV nicht verhindert, der Arbeitsbereich ist nicht eingeschlossen, die gesellschaftliche Stigmatisierung kein Thema.» (Lauper, insieme) Die folgenschwersten Lücken sieht auch die Vertreterin von avanti donne beim Zugang zur Erwerbsarbeit sowie punktuell zur Gesundheitsversorgung und zur Bildung sowie generell bei der Gleichstellung von Frauen und Männern mit schweren (mehrfachen) Behinderungen und von Betroffenen mit nicht sichtbaren Beeinträchtigungen. Die Vertreterin von Pro Mente Sana bestätigt dies aus der Sicht von Psychischkranken. Das BehiG sei in den Bereichen, die für sie wichtig sind, nicht griffig. Es verhindere beispielsweise nicht, dass sie sich nicht in der Arbeitswelt halten können. Es ändert nichts daran, dass es für sie faktisch nicht möglich ist, Zusatzversicherungen bei der Krankenkasse oder Krankentaggeldversicherungen abzuschliessen, sich also für den Krankheitsfall gut zu versichern.

Die Co-Geschäftsleiterin von insieme erklärt die Vernachlässigung des Themas damit, dass auch im Behindertenbereich eine Rangordnung bestehe: Menschen mit geistiger Behinderung gingen immer vergessen. Zu dieser Gruppe wolle man auch als behinderte Person nicht gehören. Schwerstbehinderungen und geistige Behinderungen würden vergessen, weil ihre Integration angeblich schwierig sei. Für die Gleichstellung geistig behinderter Menschen bräuchte es eine grundsätzliche Haltungsänderung. Das Ausblenden dieser Personengruppe und ihrer Möglichkeiten und was sie leisten könnten: Das sei das eigentliche Hindernis.

■ **Auslassung vieler Alltagsthemen:** In den Interviews mit Menschen mit Behinderungen wird immer wieder angeführt, dass das BehiG in ihrem Alltag mit Ausnahme des öffentlichen Verkehrs und gewisser baulicher Verbesserungen kaum spürbar sei.

Als das Behindertengleichstellungsgesetz eingeführt wurde, habe ich mich sehr gefreut darüber und gedacht: ‚So, jetzt wird endlich einmal etwas gemacht.‘ Aber ich habe einfach nicht so viel davon gemerkt. Und ich bin immer wieder ein bisschen enttäuscht gewesen. Hier wird nicht geschaut, da wird nicht geschaut ... (Frau V.T., Polyarthrit)

■ **Fehlende Anerkennung der Gebärdensprache:** In anderen Ländern ist Gebärdensprache anerkannt. Wie ein gehörloser Interviewpartner erklärt, wäre dies auch in der Schweiz wichtig.

3.6.2 Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten

Information und Sensibilisierung

■ **Sensibilisierung durch Information:** Die interviewten Betroffenen waren sich weitgehend einig, dass es insbesondere im Bereich der Information und Sensibilisierung weitere Anstrengungen braucht, um gesellschaftliche Barrieren abzubauen:

Informer. C'est le pilier principal. Informer le grand public. Après c'est ... je pense c'est le meilleur truc. (Frau C.T., Autismus, Asperger)

Qu'on puisse mieux expliquer le handicap pour que les gens commencent vraiment à connaître la maladie. (Herr A.S., Depression)

Dieses Anliegen wird auch in den Online-Befragungen und Experteninterviews oft genannt. Eine Herausforderung in der Kommunikation sehen Verschiedene beim Begriff «Behinderte», der auch im Namen des Gesetzes enthalten ist, und der oft nicht in der ganzen Breite, die er laut BehiG meint, verstanden wird. Hier fordern viele eine Lösung, ohne auszuführen, wie genau diese lauten soll. Des Weiteren wären, um die gesellschaftliche Stigmatisierung effektiv abzubauen, für die Kommunikation in den Augen der Befragten deutlich mehr Mittel nötig.

■ **Sensibilisierung durch Aufhebung der Segregation:** Die Separationsthematik beginne in den Schulen und dort werde heute – ob wegen dem BehiG oder nicht – der integrative Ansatz thematisiert, erklärt der Leiter der IV: «Aus meiner Sicht fängt es dort an. Wie wollen wir Leute integrieren, wenn sie als Kind schon merken, dass alle, die etwas anders sind, in die andere Klasse verfrachtet werden?» (Ritler, Leiter Geschäftsfeld IV im BSV) Mit der frühen Integration könnten alle Seiten lernen, damit umzugehen, was auch später die Integration im Arbeitsmarkt erleichtere. Das BehiG führt nach Meinung des IV-Leiters dazu, dass diese Fragen zunehmend thematisiert werden.

■ **Positive Kommunikation:** Das Thema müsse besser verkauft werden, ausgebaut werden, regelmässiger stattfinden, erklärt die Vertreterin des Dachverbands der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH. Für den Präsidenten des Gleichstellungsrats ist entscheidend, dabei den Perspektivwechsel zu schaffen weg vom Verbot der Diskriminierung hin zur positiven Nachricht der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen.

■ **Einfache Sprache:** Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben verlangt vom Bund, dass alle neuen Gesetzesvorlagen und Bundesbotschaften, die Behinderte betreffen, in einfacher Sprache vorliegen müssten. Das möchte er als Vorschrift im BehiG verankern.

Strukturelle Verankerung

■ **Übergreifende Strategie:** Verschiedene Expert/innen schlagen eine **nationale Behindertengleichstellungsstrategie** vor (z.B. analog zur nationalen Armutsstrategie), wie sie CVP-Nationalrat Christian Lohr in seinem inzwischen überwiesenen Postulat für eine kohärente Behindertenpolitik (13.4245) bereits im Dezember 2013 gefordert hat. Als Hauptproblem wird dabei von den Expert/innen erachtet, dass der

Bund in vielen Bereichen nicht die Kompetenz hat, die Verhältnisse direkt verbindlich zu regeln. Die Kantone müssten zwingend eingebunden werden. Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** wird als möglicher Rahmen für eine solche Strategie genannt und von verschiedener Seite als Chance bezeichnet. Für die Co-Geschäftsleiterin von insieme sollte es ein Ausfluss der Ratifizierung sein, dass jetzt eine ausformulierte Behindertenpolitik entstehe in der Schweiz, die klare Ziele benenne. Dann müssten Massnahmenpläne folgen. Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben spricht in diesem Kontext von einer gesamtschweizerischen Inklusionspolitik mit Zielvorgaben, wo man in 5, 10, 15 Jahren stehen wolle: Ein ganz grosses Anliegen in diesem Zusammenhang ist ihm die **Mitsprache** der Betroffenen selber in den Gremien und bei Entscheidungen.

■ **Klare Strukturen, Ansprechstellen und Kommissionen:** Mehrere Expert/innen fordern klarere Strukturen und Ansprechstellen. Einerseits wird eine **zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene** vorgeschlagen, die nach amerikanischem Vorbild auch die Kompetenz hat, eigene Verfahren einzuleiten. Diese Stelle könnte je nach Anfrage Personen auch an den zuständigen Dienst weiterleiten. Andererseits werden wiederholt **Strukturen in den Kantonen** gefordert. Diese seien nach der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention bei der Umsetzung gefordert, erklärt die Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap. Mehrmals genannt wird auch die Forderung nach **ausserparlamentarischen Kommissionen** in den Kantonen, in welchen Betroffene selber vertreten sind und die eine politische Wächterfunktion und eine Beratungsfunktion haben. Eine Expertin fordert, dass die Kantone eigene Gleichstellungsgesetze entwickeln sollten.

Vollzug

■ **Aufbau von Monitoringinstrumenten:** Um einen Einblick zu haben, ob das Gesetz überhaupt umgesetzt wird und was sich dabei an Praxis etabliert, wären bereichsspezifische Monitorings nötig. Dies betrifft den Bereich staatlicher Information und Dienstleistungen, aber insbesondere auch den öffentlichen Verkehr, den Baubereich und das Bildungssystem. Letzteres speziell auf Sekundarstufe II, wo heute kaum Informationen verfügbar sind. Die Rolle des EBGB könnte sein, eine Datenbank der Gerichtsentscheide zum BehiG und der in anderen rechtlichen Grundlagen verankerten BehiG-inspirierten Regelungen aufzubauen.

■ **Schlichtungsverfahren:** Um für Betroffene den Zugang zum Recht zu vereinfachen, wird von verschiedener Seite ein Schlichtungsverfahren vorgeschlagen. Als wichtig wird eine Stelle erachtet, an die Betroffene sich unkompliziert wenden können, wenn sie sich diskriminiert fühlen, und ein Verfahren, in dem die Betroffenen unterstützt werden. Ein Experte führt als möglichen Ablauf aus, in einem ersten Schritt könnte die Schlichtung im direkten Gespräch mit beiden Seiten versucht werden. Wenn es nicht zu einer Einigung kommt, könne der Konflikt ans Gericht weitergezogen werden. Eine Schwierigkeit sieht er allerdings darin, dass man aufgrund des BehiG kaum mit einem Gerichtsverfahren drohen und dadurch die Gegenseite zum Einlenken bewegen könne, weil die Bestimmungen in vielen Bereichen zu wenig griffig seien.

■ **Mehr Verbandsklagen:** Die Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap fordert die Behindertenorganisationen auf, ihr Verbandsbeschwerderecht konsequent zu ergreifen, um der Rechtsprechung zu ermöglichen, sich weiterzuentwickeln.

Reformvorschläge zur Schliessung von Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Anerkennung der Gebärdensprache und Gehörlosenausweis:** Diese Forderung stammt von einem interviewten Direktbetroffenen:

Wenn die Sprache anerkannt ist, kann man etwas erkämpfen. Es gäbe mehr Dolmetscher. Es wäre mehr gehörlosengerecht – auch vom Angebot her. Dies ist ein Punkt. ...Was es sicher auch

braucht, es braucht Ausweise, die gehörlosengerecht sind. Also wirklich vom Bundesamt abgesegnet. Als Beweis, dass ich eine gehörlose Person bin. Ich könnte dann diesen Ausweis zeigen. Im Ausland gibt es dies eigentlich überall. Nur in der Schweiz gibt es dies eben nicht. (Herr K.G., gehörlos)

Gesellschaftliche Barrieren und Chancengleichheit

Frau E.W., Querschnittlähmung

«Dass man Behinderungen einfach wegreDET, dass es sie gar nicht mehr gibt – das ist heute Gleichstellung»

E.W. ist Ende 40, Studentin der Literaturwissenschaft, alleinerziehende Mutter eines inzwischen 22-jährigen Sohnes, seit einem Unfall vor 18 Jahren querschnittgelähmt. Zu Hause benutzt sie den Rollstuhl, aber ausser Haus geht sie meist an Stöcken, was mithilfe von Bein- und Unterschenkelschienen möglich ist. Täglich müsse sie sich deswegen dumme Bemerkungen anhören, die ihre Behinderung bagatellisieren, «der Klassiker ist, dass ich ja Glück hatte, dass ich noch rumhumpeln könne». Die ganze Mobilitätsgeschichte sei zwar anstrengend und oft mühsam, «ich bin ja drei-, viermal langsamer als andere Fussgänger», je nach gesundheitlicher Verfassung sind Stufen kaum zu überwinden, und was die hindernisfreien Zugänge zu Gebäuden betrifft, erfordere das Aufspüren dieser «Sonderwege» manchmal einen nicht unerheblichen Planungsaufwand. Aber die Mobilitätsbehinderung sei nicht das Schlimmste einer Querschnittlähmung, und dies sei der breiten Bevölkerung nicht bewusst – erst recht nicht, seitdem die Paraplegikerstiftung das Image der leistungsfähigen Rollstuhlsportler aufgebaut habe. Man habe mit existenziellen Sachen zu kämpfen, Darmlähmung, Blasenlähmung, all diese Dinge, die tabuisiert sind in der Gesellschaft. Dabei seien die Folgen für den Alltag und die Lebensgestaltung einschneidend, der ganze Stress, die Ernährung unter Kontrolle zu haben, wegen Inkontinenz immer regelmässige WC-Aufenthalte einzuplanen, den Darm täglich selber ausräumen zu müssen. Sie habe das Gefühl, viele Leute nehmen ihr nicht ab, dass sie querschnittgelähmt sei: «Ich spüre doch, dass sie das Gefühl haben, ich sei quasi nur eine IV-Schmarotzerin». Aber wie darauf reagieren? Solle sie etwa ständig diese intimen Themen ausbreiten, zumal sie denkt, dass die meisten Leute «auf Biegen und Brechen» nicht konfrontiert werden wollen mit den Realitäten einer Behinderung?

«Ich fühle mich dermassen verkannt.»

Schon vor ihrem Unfall war E.W. alleinerziehend, arbeitete Teilzeit in der Pflege. Nach der Rehabilitation blieb sie einige Jahre zu Hause. Als ihr Sohn in der dritten Klasse war, machte sie die Erwachsenen-Matura, finanziert von der Paraplegiker-Stiftung, weil die IV nur berufliche Umschulungen auf gleichwertiger Stufe mit der vorherigen Ausbildung bezahlt. Auch was Studiengebühren betrifft, hat sie keine Unterstützung durch die IV – man zweifelt an der Verwertbarkeit des Studiengangs und würde die Studiengebühren höchstens rückwirkend nachzahlen, sollte E.W. dereinst eine entsprechende Stelle finden. Aber es ist weniger das, was sie stört. Was sie wütend macht, ist die Tatsache, dass die IV ihr aufgrund einer Haushaltsabklärung die ganze Rente gestrichen hat. Als Hausfrau im Rollstuhl betrage ihre Invalidität 11 Prozent. Erst neulich habe sie in der Zeitung gelesen, dass Frauen in den Sozialversicherungen benachteiligt seien, und tatsächlich habe ihr Anwalt ein Beispiel gefunden von einem männlichen Rollstuhlfahrer, bei dem die Haushaltsabklärung einen Invaliditätsgrad von 53 Prozent ergab. Schlussendlich hat sie eine halbe Rente zuerkannt bekommen. Sie wird das Studium nach dem Bachelor aufgeben müssen.

«Diese Wut und diese Ignoranz und dieser Hass auf uns Behinderte ...»

Gesellschaftliche Barrieren manifestieren sich in ihrem Alltag exemplarisch in der Überbauung, wo sie seit Jahren lebt. Die Wohnung ist wunderbar, hindernisfrei und günstig, aber in der ökologischen und selbstverwalteten Siedlung eckt sie an, weil sie aufs Auto angewiesen ist, um mobil zu sein. Mit dem ÖV an die Uni pendeln, das habe sie ein Semester lang gemacht. Aber das Umsteigen, die endlosen Wege vom Peron zum Tram und vom Tram zur Uni, dazu die schwere Tasche, «das ist dummes Zeug, solche Sachen mache ich nicht mehr». Dazu komme das Kleinreden ihrer Behinderung. Sie habe eigentlich keine Res-

sourcen, neben dem Studium, dem eigenen Haushalt, dem Sohn, der sich in Ausbildung befindet, noch Aufgaben in der Siedlung zu übernehmen, für die anderswo ein Abwart angestellt ist. Aber es werde ihr nichts erlassen, keine «Sonderprivilegien», die ihrer Situation Rechnung trügen. Natürlich gebe es in ihrer Umgebung auch Leute, die hilfsbereit seien, aber grundsätzlich hat E.W. den Eindruck, dass Gleichstellung heute vermehrt als heuchlerische Verneinung bestehender Unterschiede verstanden werde. Bei ihr selber komme noch der Neid dazu, «dass ich mir ein Studium rausgenommen habe». Während sie selber, «obwohl alles dagegen spricht» – ihr Alter, ihre Behinderung –, ein gutes Gefühl hat, dass sich ihre beruflichen Zukunftspläne im Journalismus werden verwirklichen lassen, bekommt sie von aussen immer wieder zu spüren, dass sie damit gegen gesellschaftliche Erwartungen verstösst. Stiche ihrer Brüder, ihrer Nachbarn gegen Akademiker, Bemerkungen, die ausdrücken, dass sie im Grunde schon längst wieder hätte arbeiten gehen können. Auch die IV hatte bei der Rentenkürzung argumentiert, dass sie mit einem abgebrochenen Studium ja in einem Büro arbeiten könne, offensichtlich verfüge sie über überdurchschnittliche Sprachkenntnisse.

Man solle sie nicht missverstehen, sagt E.W. zum Abschied. Es gebe zum Glück auch Leute, «die sich bewusst sind, was es heisst mit einer Behinderung zu leben». Aber generell gebe es diesbezüglich ein grosses «Manko» an Informationen. Und nicht nur sei es eine Herausforderung, Wege zu finden, wie man am besten über solch schwierige Themen kommunizieren soll. «Die Leute wollen es ja auch nicht wissen, und wenn sie es wissen, reden sie es klein ... weil wir kosten.» Das gesellschaftliche Klima hat sich aus ihrer Sicht in den letzten Jahren eher verschlechtert als verbessert: «Aber ich habe jetzt immer vom Schwierigen gesprochen. Nein, hören wir auf. Ich meine, wir leben in der Schweiz. Ich habe ja immer noch zu Essen, ich habe immer noch ein Bett.»

4 Bauten und Anlagen

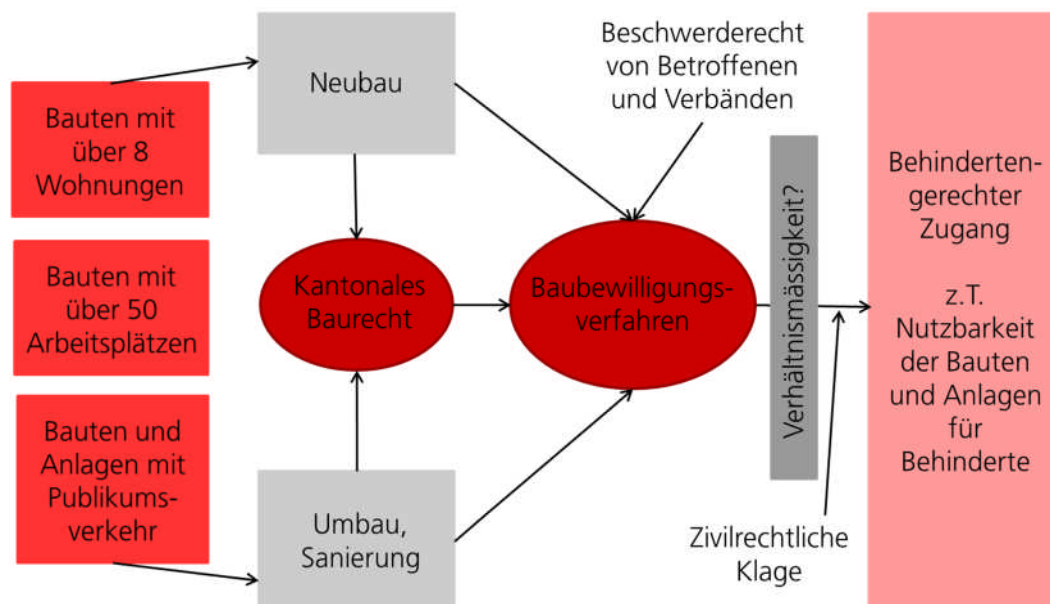
Als Voraussetzung für eine vollwertige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben müssen Menschen mit Behinderungen die für Teilhabe wichtigen Gebäude überhaupt betreten und sie auch nutzen können. Sie müssen die Möglichkeit haben, eine Wohnung zu finden, die ihren Bedürfnissen angepasst ist. Und sie sollen bei der sonst schon oft schwierigen Arbeitssituation nicht noch mit baulichen Hindernissen kämpfen müssen. Sie sollen Zugang haben zu öffentlichen Gebäuden und privaten Gebäuden mit Publikumsverkehr, wie Hotels und Restaurants, Läden, Kinos, Arztpraxen oder Coiffeurgeschäften.

Um zu den genannten Gebäuden zu kommen, müssen Menschen mit Behinderungen auch Wege im öffentlichen Raum zurücklegen können. Und wenn sie Auto fahren, weil dies die einfachste Form der Mobilität für sie darstellt, dann müssen sie das Auto auch in der Nähe parkieren können. Hindernisse beim Zugang zu Gebäuden bestehen insbesondere für Mobilitäts- sowie für Sehbehinderte. Ihre Bedürfnisse unterscheiden sich jedoch. Bei der Nutzung von Innenräumen kommen auch Schwierigkeiten von Hörbehinderten hinzu.

Einfache und zweckmässige personenbezogene Anpassungen werden bei IV-Berechtigten auch von der Invalidenversicherung finanziert, soweit sie den Wohnraum und den Arbeits- oder Ausbildungsplatz der Person betreffen. Die IV-Bestimmungen gehen jedoch nicht darüber hinaus. Zudem endet die Zuständigkeit der IV mit dem Übergang ins Rentenalter. Das BehiG dagegen setzt auf der strukturellen Ebene an und hat zum Ziel, Hindernisse, die für alle Mobilitäts- und Sinnesbehinderten bestehen, aus dem Weg zu räumen.

Wie das BehiG im Baubereich wirken soll, ist in **Abbildung 12** dargestellt. Es schreibt vor, dass Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr (inklusive dem ganzen öffentlichen Raum) sowie Gebäude mit über 50 Arbeitsplätzen oder über 8 Wohnungen behindertengerecht gebaut werden müssen. Dies gilt für Neubauten und bei Umbauten oder Sanierungen immer dann, wenn eine Baubewilligung erforderlich ist.

Abbildung 12: Wirkungszusammenhänge des BehiG im Bereich Bauten und Anlagen



Darstellung BASS

Die überwiegende Zahl der Bauten und Anlagen fällt in die Zuständigkeit des kantonalen Baurechts sowie kantonaler und kommunaler Bewilligungsbehörden. Diese können abweichende Bestimmungen zum behindertengerechten Bauen enthalten, die häufig weiter gehen als das BehiG. Dieses wirkt also haupt-

sächlich vermittelt über die kantonalen Vorschriften indirekt. Die Kosten der behindertengerechten Anpassungen müssen laut BehiG verhältnismässig bleiben (unter 5% des Anlagewerts oder 20% der Umbaukosten). Im Baubewilligungsverfahren besteht ein Verbandsbeschwerderecht, spätere zivilrechtliche Klagen sind von eingeschränkter Wirksamkeit. Verankert ist im BehiG das Ziel des behindertengerechten Zugangs zu Bauten und Anlagen. Nur teilweise wird explizit auch die Nutzbarkeit der Gebäude verlangt.

4.1 Die Rechtslage im Überblick

■ **Geltungsbereich:** Das BehiG findet Anwendung auf in öffentlichem oder privatem Besitz stehende **Gebäude mit Publikumsverkehr**. Mit dem Begriff «öffentlich zugängliche Anlagen» wird auch der gesamte gebaute **öffentliche Raum** erfasst, das heisst alle Strassen, Wege, Plätze und Parkanlagen. Die behindertengerechte Zugänglichkeit muss ferner bei **Wohnhäusern mit über acht Wohnungen** und bei **Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen** gewährleistet werden.

■ **Anwendbarkeit des BehiG auf bestimmte Bauten und Anlagen:** Bauten und Anlagen (Art. 3 Bchst. a, c und d BehiG) sind befristet errichtete oder auf Dauer angelegte Räumlichkeiten und Einrichtungen (Art. 2 lit. b. BehiV).²⁷ Direkt anwendbar ist das BehiG bei Bauten und Anlagen im Eigentum des Bundes.²⁸ Für Bauten und Anlagen in kantonaler Zuständigkeit gelangen die Bestimmungen des kantonalen Rechts zur Anwendung. Das BehiG wird in den kantonalen Bauvorschriften jedoch durchwegs anwendbar gemacht. Weitergehende Bestimmungen des kantonalen Rechts gehen dem BehiG vor.

■ **Beschränkung auf Neu- und Umbauten:** Die Umsetzung erfolgt im Baubewilligungsverfahren, erfasst also nur Neubauten, Erneuerungen und Umbauten, die dem ordentlichen und dem einfachen kantonalen Bewilligungsverfahren unterstehen²⁹ (Art. 2 lit. a BehiV; zu den Regelungen im kantonalen Baurecht vgl. unten). Eine Anpassungspflicht besteht auch für jene *nicht* ins Baubewilligungsverfahren integrierten Gebäudeteile, die mit dem Umbau in einem funktionalen Zusammenhang stehen.³⁰ Einzelne Kantone sehen in ihrem Baurecht bei gewissen Kategorien auch eine Pflicht zur Anpassung unabhängig von einer Baubewilligungspflicht vor (BE, BS, GE, JU SH, ZH).³¹

■ **Anpassungspflicht im Rahmen der Verhältnismässigkeit:** Das BehiG sieht eine Pflicht zur behindertengerechten Anpassung vor (Art. 7 BehiG). Diese untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 BehiG, Art. 6 BehiV). Zu den vom BehiG aufgeführten Interessen, die gegen eine Anpassung sprechen können bzw. die Tragweite der Anpassungspflicht beschränken, zählen insbesondere der wirtschaftliche Aufwand, die Interessen des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie die Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit. Die Verhältnismässigkeit muss jeweils im Einzelfall geprüft werden. Wenn weder eine ordentliche noch kostengünstigere Massnahme verhältnismässig ist, müssen das Gemeinwesen und konzessionierte Unternehmen angemessene Ersatzlösungen vorzusehen. Für die Auslegung der Grundsätze zur Anpassungspflicht sind im Hochbaubereich die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» sowie im Tiefbaubereich die Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» massgeblich. Ihre Umsetzung unterliegt ebenfalls dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.³²

²⁷ Neben Gebäuden zählen etwa auch Strassen, Parkeinrichtungen und provisorische Fahrnisbauten (z.B. feste Installation an einer Ausstellung) dazu.

²⁸ Soweit sie dem ordentlichen und einfachen Baubewilligungsverfahren (inkl. Nutzungsänderungen²⁸) unterstehen (Art. 2 lit. a BehiV).

²⁹ Inkl. Nutzungsänderungen, vgl. BGE 134 II 249, Erw. 5.1.

³⁰ BGE 134 II 249, Erw. 3.2.2; Griffel, S. 83 f.; und Schefer & Hess-Klein (2014), S. 64: So mussten im Fall des Anbaus einer „Saunalandschaft“ an das Gebäude eines Heilbades der Weg zur Sauna und die dazugehörigen Anlagen (z.B. Umkleidekabinen, WCs, Duschen) von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, obwohl der Bauherr sie baulich nicht verändern wollte.

³¹ Vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 66.

³² Vgl. ausführlich Pestalozzi & Schmidt (2014), S. 6-15; zudem BGer 1C_280/2009.

■ **Wirtschaftliche Abwägungen im Hochbau:** Detailliert geregelt ist die Verhältnismässigkeit im Bereich des Hochbaus betreffend. Übersteigt der Aufwand der behindertengerechten Anpassung bei Neubauten 5% des Gebäudeversicherungswerts beziehungsweise des Neuwerts oder bei Renovationen 20% der Erneuerungskosten, ordnet die zuständige Behörden die Anpassung nicht an (Art. 12 Abs. 1 BehiG). Bei Überschreiten der Maximalwerte sind jedoch kostengünstigere Anpassungsmassnahmen in Betracht zu ziehen, die zur teilweisen oder vollständigen Beseitigung der Benachteiligung ebenfalls geeignet sind.³³

■ **Durchsetzung im Baubewilligungsverfahren:** Bei einer baulichen Benachteiligung sieht das BehiG den Rechtsanspruch auf Unterlassung bzw. auf Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen baulichen Massnahmen vor (Art. 7 Abs. 1 Bchst. a i.V.m. Art. 11 BehiG). Der Anspruch muss im Baubewilligungsverfahren geltend gemacht werden.³⁴ Das Verfahren ist unentgeltlich (Art. 10 BehiG). Beschwerdebefugt sind betroffene Menschen mit Behinderungen sowie Behindertenorganisationen (Art. 9 Abs. 3 Bchst. b BehiG). Bestimmte kantonale Sonderbestimmungen erweitern den Kreis der Beschwerdeberechtigten darüber hinaus etwa auf regionale private Behindertenorganisationen (JU³⁵). Einzelne Kantone kennen auch eine Behördenbeschwerde (BS³⁶, LU³⁷). In verschiedenen Kantonen sind die Baubehörden zudem verpflichtet, die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen zu konsultieren (BE³⁸, FR³⁹, LU⁴⁰). Andere Kantone sehen explizit die Möglichkeit vor, Beratung beizuziehen (ausdrücklich z.B. in BS, GR, SO, VS)⁴¹. Ferner gibt es Kantone, in denen beschwerdeberechtigte Behindertenorganisationen der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Baugesuche bekannt gegeben werden muss (GR⁴²). Schliesslich haben in einem Kanton Menschen mit Behinderungen und Behindertenorganisationen ein Recht, bei bestehenden öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen einen Antrag auf Beseitigung zu stellen (BS⁴³).

■ **Durchsetzung nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens:** Es besteht die Möglichkeit, vor einem Zivilgericht auf Beseitigung der Benachteiligung zu klagen (Art. 7 Abs. 1 Bchst. b BehiG). Voraussetzung ist jedoch, dass das Fehlen der gesetzlich gebotenen Vorkehren im Baubewilligungsverfahren nicht erkennbar war. Ungeklärt ist, ob neben dem Individualklagerecht auch Verbände hier klageberechtigt sind. Verstösst eine Baubewilligungsbehörde gegen ihre Pflicht, die Vorgaben im Baubewilligungsverfahren durchzusetzen, besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, den Staat für den Schaden, den sein Versäumnis angerichtet hat, in die Verantwortung zu nehmen.

■ **Weitere Bestimmungen zur Förderung der Integration:** Die im BehiG verankerte Möglichkeit, Programme durchzuführen und Projekte zu fördern, besteht auch im Bereich «Bauten und Anlagen».

³³ Bei einer Etappierung eines Bauvorhabens sind die Gesamtkosten relevant, sofern die Etappierung als rechtsmissbräuchlich erscheint.

³⁴ Einzelne Kantone sehen sodann eine Pflicht zur Anpassung unabhängig von einer Baubewilligungspflicht vor (BE, BS, GE, JU SH, ZH).

³⁵ JU: Art. 19 Abs. 2 lit. b Loi sur l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (LCAT ; RSJU 701.1).

³⁶ BS: § 62 Abs. 3 Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100).

³⁷ LU: § 207 Abs. 1 Bchst. e Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735).

³⁸ BE: Art. 22 Abs. 1 Bchst. d Dekret über das Baubewilligungsverfahren BE (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

³⁹ FR: Art. 6 Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1).

⁴⁰ LU: § 157 Abs. 5 PBG.

⁴¹ BS: § 62 Abs. 3 BPG i.V.m. § 20 Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 (BPV; SG 730.110); GR: Art. 80 Abs. 3 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100); SO: § 58 Abs. 3 Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (BauV; BGS 711.61) VS: Art. 22 Abs. 6 Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 (EinG; SGS 850.6) i.V.m. Art. 22 Abs. 3 Verordnung über die Anwendung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen vom 24. Juni 1992 (EinV; SGS 850.60); VS: Art. 22 Abs. 6 Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 (EinG; SGS 850.6) i.V.m. Art. 22 Abs. 3 Verordnung über die Anwendung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen vom 24. Juni 1992 (EinV; SGS 850.60).

⁴² GR: Art. 80 Abs. 3 KRG.

⁴³ BS: Art. 62a BPG.

■ **Bestimmungen der Wohnraumförderung:** Das ein Jahr vor dem BehiG in Kraft getretene Wohnraumförderungsgesetz⁴⁴ verpflichtet die Geförderten, die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen besonders zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 2, Art. 5 Bchst. c WFG). Einzelne Kantone (z.B. SO⁴⁵) kennen ähnliche Bestimmungen oder gewähren Zusatzbeiträge für Invaliden- und Behindertenwohnungen und Betreuungseinrichtungen.

Die Rechtslage zu den Bauten und Anlagen des öffentlichen Verkehrs wird im Kapitel «Öffentlicher Verkehr» behandelt.

4.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Bundesebene

Es wurden neue Bestimmungen in zwei Verordnungen zum Immobilienmanagement des Bundes und der grenzüberschreitenden Bauproduktion aufgenommen.⁴⁶

Kantone

Verschiedene **Kantone** haben an oft bereits bestehenden Bestimmungen Erneuerungen oder Anpassungen vorgenommen, die in der überwiegenden Mehrheit der Kantone zu einem Ausbau der Pflichten zur Anpassung von Bauten und Anlagen an behindertengerechte Bedingungen führten, teilweise wurden aber auch weitergehende kantonale Bestimmungen zurückgenommen. In einzelnen Kantonen kam es lediglich zu formalen Revisionen. In wenigen Kantonen kam es zu Verbesserungen bei der Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen. Die wichtigsten Änderungen sind:

■ **Regelungen betreffend öffentliche Bauten und Anlagen:** Verschiedene Kantone erliessen im Bau-recht Vorschriften zum behindertengerechten Bauen für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, NE, LU, SO, SZ, UR, TG, ZG, TI, ZG, ZH)⁴⁷. Sie betreffen Regelungen zur Be-

⁴⁴ Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842).

⁴⁵ § 1 Abs. 1 und § 4^{bis} Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26. Juni 1966 (WEG; BGS 836.11).

⁴⁶ Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes: In der 2008 verabschiedeten Verordnung (Art. 3 Abs. 1; Verordnung vom 5. Dezember 2008 SR 172.010.21) wurde ausdrücklich verankert, dass die Bau- und Liegenschaftsorgane (BLO) im Bereich des Immobilienmanagements und das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) im Bereich der Logistik und als Bauherrin die Anliegen der Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen haben. Verordnung über Bauprodukte: Nach der 2014 erlassenen Verordnung (Verordnung vom 27. August 2014, SR 933.01, vgl. auch Faktenblatt Neues Bauproduktrecht des Bundes des BBL vom September 2014, abrufbar unter www.bbl.admin.ch) sind Bauherren, Planer/innen und Unternehmer/innen verpflichtet, ein Bauwerk (d.h. eine Baute und Anlage im Hoch- und Tiefbau) in einer Weise zu entwerfen und auszuführen, welche die Barrierefreiheit und die Nutzung durch Menschen mit Behinderungen berücksichtigt (Anhang 1, 4.2).

⁴⁷ AG: § 53 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100); AI: Art. 57 Baugesetz vom 28. April 1985 (BauG; Nr. 700.000); AR: Art. 117 Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht vom 12. Mai 2003 (Baugesetz, BauG; bGS 721.1); BS: § 62 Abs. 1 BPG; FR: Art. 129 Abs. 1 Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1); GE: Art. 109 Abs. 2 Bchst. a Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI; RSG L 5 05); GL: Art. 50 Raumentwicklungs- und Baugesetz vom 2. Mai 2010 (RBG; VII B/1/1); GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; NE: Art. 13-25 RELConstr; LU: § 157 Abs. 3 PBG; SO: § 143^{bis} Abs. 1 PBG; SO: § 143^{bis} Abs. 1 PBG; SZ: § 57 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG; SRSZ 400.100); UR: Art. 80 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 13. Juni 2010 (PBG; RB 40.1111); TG: § 84 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011 (PBG TG; RB 700); TI: Art. 30 Abs. 1 Legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RLT 7.1.2.1); ZG: § 10a Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11); ZH: § 239a Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; ZH-Lex 700.1.); vgl. auch Herz, Bauen im Kanton Zürich, S. 6f.; vgl. zudem anders in Art. 11 Abs. 4 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; ZH-Lex 101).

4 Bauten und Anlagen

nutzbarkeit (AR, BS, GE, GR, LU, NE, SO, UR, ZG, ZH)⁴⁸, die Zugänglichkeit von Aussenanlagen (etwa AI, AR)⁴⁹ sowie das Erstellen von Parkfeldern (etwa AI, AR, BS, UR)⁵⁰. Ferner haben einzelne Kantone besondere Bestimmungen über die hindernisfreie Ausgestaltung von Fusswegen, Plätzen, Strassen und Trottoirs erlassen (etwa AR, BS, GR)⁵¹. Eine Reihe von Kantonen machten sodann betreffend Anpassungspflichten einen generellen Verweis auf die SIA 500 (etwa AG, GL, LU, SO, TG, SZ, TI), was zur Folge hat, dass die Pflichten zur Anpassung von Bauten und Anlagen nun detailliert geregelt sind.⁵²

■ **Regelungen betreffend Wohnbauten:** Verschiedene Kantone passten die Untergrenze der Anzahl Wohneinheiten an (AG, AR, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, SH, SZ, TG, UR, ZG)⁵³, wobei es in einzelnen Kantonen (AG, AR, GL, LU, SZ, TG) zu einer Verschlechterung des Schutzes für Menschen mit Behinderung kam. Ferner wurden in einigen Kantonen neue Regelungen zur Frage des Zugang, der Benutzbarkeit und der nachträglichen Anpassbarkeit geschaffen bzw. alte revidiert (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, LU, SH, SO, SZ, UR, ZG, ZH)⁵⁴. Einige Kantone verweisen neu auf die Norm SIA 500 (AG, AR, FR, GL, GR, LU, TG, TI, ZH)⁵⁵.

■ **Regelungen betreffend Gebäude mit Arbeitsplätzen:** Verschiedene Kantone haben in ihren Gesetzen Regelung zur Verpflichtung von Anpassungen bei Gebäuden mit Arbeitsplätzen geschaffen sowie eine Mindestgrenze von Arbeitsplätzen eingeführt oder bereits bestehende Regelungen abgeändert (AG, GR, LU, SH, SO, SZ, TG, ZH)⁵⁶. Einzelne Kantone (BE, NE)⁵⁷ verlangen neu den hindernisfreien Zugang für

⁴⁸ AR: Art. 117 Abs. 1 BauG; BS: § 62 Abs. 1 BPG; GE: Art. 109 Abs. 1 LCI und Art. 3ff. Règlement concernant les mesures en faveur des personnes handicapées dans le domaine de la construction (RMPHC; RSG L 5 05.06); GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; LU: § 157 Abs. 1 PBG; NE: Art. 13-25 RELConstr; SO: § 143^{bis} Abs. 1 PBG; UR: Art. 80 Abs. 1 PBG; ZG: Art. 10a Abs. 1 PBG; ZH: § 239d Abs. 1 PBG.

⁴⁹ AI: Art. 26 BauV (nimmt Bezug auf gemeinsame Aussenanlagen mehrerer Wohnbauten); AR: Art. 117 Abs. 3 BauG (nimmt Bezug auf Aussenanlagen von Mehrfamilienhäusern).

⁵⁰ AI: Art. 24 Abs. 2 und 25 Abs. 2 BauV; AR: Art. 117 Abs. 5 BauG (bei Gebäuden mit Publikumsverkehr); BS: § 10 Abs. 2 PPV ermächtigt das Bauinspektorat generell «zusätzlich Parkplätze für Behinderte (zu) verlangen und (zu) bewilligen»; UR: Art. 80 Abs. 5 PBG (spricht von «ausreichend Parkfelder» bei öffentlich zugänglichen Gebäuden).

⁵¹ AR: Art. 23 Abs. 2 Strassengesetz vom 26. Oktober 2009 (StrG; bGS 751.100); BS: § 97 Abs. 3 Ziff. 6 und § 98 Abs. 3 BPG; GR: Art. 15 Abs. 2 Strassengesetz des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG; BR 807.100).

⁵² AG: § 37 BauV i.V.m. § 53 Abs. 1 BauG; GL: Art. 50 RBG; LU: § 45 Abs. 2 Planungs- und Bauverordnung vom 29. Oktober 2013 (PBV; SRL 736); SO: § 58 Abs. 2 Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (BauV; BGS 711.61); TG: § 41 Abs. 1 Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 18. September 2012 (RRV Planungs- und Baugesetz und IVHB; RB 700.1); SZ: § 36 Abs. 2 Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997 (BauV; SRSZ 400.111); TI: Art. 30 Abs. 3 LE.

⁵³ AG: § 18 Abs. 1 BauV; AR: Art. 117 Abs. 3 BauG; BS: § 62 Abs. 2 BPG; FR: Art. 129 Abs. 2 RPBG (die Mindestzahl wird nur verlangt, sofern es sich nicht um ein Wohngebäude mit mindestens drei Wohnstockwerken handelt); GE: Art. 109 Abs. 2 Bchst. c LCI; GL: Art. 70 Abs. 1 BauV; GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; LU: § 50 Abs. 2 PBV; NW: § 70 BauV; SH: Art. 38 Abs. 2 BauG; SZ: § 57 Abs. 3 PBG; TG: Art. 84 Abs. 1 PBG; UR: Art. 80 Abs. 3 PBG; ZG: Art. 10a Abs. 2 PBG.

⁵⁴ AG: § 53 Abs. 1 BauG; AI: Art. 24 Abs. 1 BauV; AR: Art. 117 Abs. 3 BauG; BS: § 62 Abs. 2 BPG; FR: Art. 129 Abs. 2 RPBG; GE: Art. 109 Abs. 1 und 3 LCI; GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; LU: § 157 Abs. 3 PBG; SH: Gemäss Art. 38 Abs. 3 BauG kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Baubehörde vorschreiben, dass «einzelne Wohnungen so erstellt und eingerichtet werden, dass sie sich für Behinderte (...) eignen»; SO: § 143^{bis} Abs. 1 PBG; SZ: § 57 Abs. 3 PBG; UR: Art. 80 Abs. 3 PBG; ZG: Art. 10a Abs. 2 PBG; ZH: § 239a Abs. 2 und § 239b Abs. 2 PBG (verlangt die vollumfängliche behindertengerechte Anpassbarkeit bei Wohngebäuden mit mehr als vier Wohnungen).

⁵⁵ AG: § 37 Abs. 1 BauV; AR: Art. 117 Abs. 3 BauG (verweist auf die «Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus»); FR: Art. 74 RPBG; GL: Art. 50 RBG; GR: Art. 80 Abs. 1 KRG (mit Verweis auf die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus); LU: § 52 Abs. 2 PBV; TG: § 41 Abs. 1 RRV Planungs- und Baugesetz und IVHB; TI: Art. 30 Abs. 3 LE; ZH: § 34 Abs. 2 i.V.m. Anhang 2.51 Besondere Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (BBV I; ZH-Lex 700.21).

⁵⁶ AG: § 53 BauG; GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; LU: § 51 Abs. 2 PBV; SH: Art. 38 Abs. 2 BauG; SO: § 143^{bis} Abs. 3 BPG (mit einem dynamischen Verweis auf das Bundesrecht); SZ: § 57 Abs. 3 PBG; TG: § 84 Abs. 1 PBG (mit einem dynamischen Verweis auf das BehiG); ZH: § 34 Abs. 2 BBV I (mit einem dynamischen Verweis auf das BehiG).

⁵⁷ BE: Art. 22 Abs. 2 BauG; NE: Art. 10 RELConstr (verlangt eine behindertengerechte Bauweise bei industriellen Betrieben im Sinne von Art. 5 Abs. 2 ArG); vgl. auch BGE 113 Ib 242, Erw. 3b.

industrielle und grössere gewerbliche Bauten bzw. Bauten und Anlagen, die bedeutenden Arbeitszwecken dienen (FR⁵⁸). Zwei Kantone führten Regelungen ein, welche die Anpassungspflicht auf Bauten mit Arbeitsplätzen einschränken, die für Menschen mit Behinderungen geeignet sind (AR, BS)⁵⁹.

■ **Regelungen betreffend Durchsetzung des Rechts:** In den Kantonen FR⁶⁰ und LU⁶¹ sind die Baubehörden verpflichtet worden, die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen zu konsultieren bzw. an diese eine Mitteilung zu machen. Die Kantone GR⁶² und SO⁶³ sehen ausdrücklich die Möglichkeit vor, Beratung beizuziehen. Im Kanton GR⁶⁴ wurde zudem die Baubehörde gesetzlich verpflichtet, den beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage das Baugesuch bekannt zu geben. Schliesslich haben im Kanton BS⁶⁵ Menschen mit Behinderungen und Behindertenorganisationen ein Recht erhalten, bei bestehenden öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen einen Antrag auf Beseitigung zu stellen.

4.3 Umsetzung

Welche Akteure in welcher Funktion massgeblich an der Umsetzung des BehiG beteiligt sind, wie informiert sie sind, wie sie zusammenarbeiten und wie sie sich gegenseitig einschätzen, wird hier als Erstes dargestellt. Es folgen die Aktivitäten und Massnahmen, die in den letzten zehn Jahren umgesetzt wurden. Thema sind auch die Erfahrungen bei der Umsetzung, die Stolpersteine und Erfolgsfaktoren.

4.3.1 Zuständigkeiten, Organisation und institutionelle Verankerung

Die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Baubereich liegt zwar primär bei den entsprechenden Bauherrschaften, die Durchsetzung aber obliegt den zuständigen Behörden. Beide können sich auf bestehende Beratungsstrukturen zu behindertengerechtem Bauen stützen, die von den Behindertenorganisationen schon vor dem BehiG aufgebaut und mit Blick auf IV-Beziehende vom Bundesamt für Sozialversicherungen finanziell unterstützt wurden. Für die Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben sind im Baubereich zudem Ausführungsnormen wichtig, die von den zuständigen Fachverbänden erlassen werden und zum Teil rechtlich verbindlich sind. Die Involvierten im Einzelnen:

Stellen des Bundes im Baubereich

■ Der Bund hat 1999 die Zuständigkeit für das Immobilienmanagement auf **drei Bau- und Liegenschaftsorgane (BLO)** übertragen, die schon damals verpflichtet wurden, die Anliegen der Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Dies sind 1. das **Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)** für die allgemeinen Bundesbauten, **Armasuisse** für Immobilien des Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und 3. der **ETH-Rat** für Immobilien der ETH. Am grössten ist die Zahl der betreuten Bauten beim BBL mit rund 2600 Objekten (inkl. Botschaften im Ausland). Das BBL gehört damit zu den grossen Bauherren der Schweiz. Bei den einschlägigen Fachstellen hat es den Ruf, dabei punkto Behindertengerechtigkeit im Allgemeinen umsichtig vorzugehen.

■ Das **Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)** hat als Kompetenzzentrum des Bundes für alle Fragen der Wohnungspolitik keinen direkten Einfluss auf die im BehiG wichtigen Baubewilligungsverfahren. Im

⁵⁸ FR: Art. 129 Abs. 1 RPBG.

⁵⁹ AR: Art. 117 Abs. 4 BauG (für Bauten, die wenigstens 6 für Behinderte geeignete Arbeitsplätze enthalten); BS: § 62 Abs. 2 BPG.

⁶⁰ FR: Art. 6 Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1).

⁶¹ LU: § 157 Abs. 5 PBG.

⁶² GR: Art. 80 Abs. 3 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100).

⁶³ SO: § 58 Abs. 3 Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (BauV; BGS 711.61).

⁶⁴ GR: Art. 80 Abs. 3 KRG.

⁶⁵ BS: Art. 62a BPG.

Rahmen der Wohnbauförderung definiert es jedoch die Bedingungen für Unterstützungszahlungen an den genossenschaftlichen Wohnungsbau und verlangt dort die Anpassbarkeit von Neuwohnungen an die Bedürfnisse von Mobilitätsbehinderten als Standard.

■ Das **Bundesamt für Strassen (ASTRA)** ist für Planung, Bau und Unterhalt der Nationalstrassen (nicht aber Kantons- und Gemeindestrassen) sowie die Erarbeitung der Strassenverkehrsgesetzgebung direkt zuständig. Darüber hinaus hat es Kompetenzen im Bereich der Normierung von Strasseninfrastrukturen und der Signalisation. Schnittstellen zum BehiG gibt es auch für den kleinen **Bereich Langsamverkehr**. Die Spartenleiterin Fussverkehr und Wandern erklärt im Expertengespräch: «Beim Langsamverkehr sind wir automatisch mit dem Thema konfrontiert. Denn Mobilitätsbehinderte benutzen in der Regel auch das Fusswegnetz. Da kommen wir am BehiG nicht vorbei. Wir arbeiten mit den Behindertenorganisationen zusammen, das ist wie selbstverständlich. Inzwischen hat sich der feste Begriff hindernisfreier Verkehrsraum etabliert: Er meint, dass Menschen mit einer Behinderung sich möglichst gleichberechtigt, sprich ohne fremde Hilfe, in diesem Raum bewegen können sollen.» (Bakels, ASTRA) Der Bereich Langsamverkehr erarbeitet Grundlagen wie Richtlinien, Vollzugshilfen und Materialien, unterstützt Grundlagenforschung und Pilotprojekte, bereitet Anpassungen im Verkehrsrecht vor und ist mit Evaluationen und Monitoring präsent. Er hat auch durch seine Mitarbeit die Entstehung der VSS-Norm «Hindernisfreier Verkehrsraum» unterstützt (vgl. unten). Für Planung, Bau, Unterhalt und Signalisation von Infrastrukturen für den Fussverkehr sind dagegen die Kantone und Gemeinden zuständig.

■ Das **Bundesamt für Verkehr (BAV)** hat auch mit Bauten zu tun, die dem BehiG unterstehen, insbesondere wenn es um den Bau von Bahnhöfen und Perronanlagen geht. Da sein Auftrag breiter gefasst ist, erfolgen die Ausführungen dazu im Kapitel «Öffentlicher Verkehr».

■ Die **Invalidenversicherung (IV)** ist dadurch, dass sie individuelle personenbezogene Anpassungen bei Wohnungen sowie Arbeits- und Ausbildungsplätzen finanziert, ebenfalls involviert beim Thema behindertengerechtes Bauen und zahlt auch Beiträge an die Bauberatungsstellen. Sie ist jedoch nicht direkt zuständig für die Finanzierung der Umsetzung des BehiG im Baubereich.

Kantonale und kommunale Baubehörden

In den **Kantonsverwaltungen** sind **Hoch- und Tiefbau** meist in separaten Ämtern angesiedelt. Die Zuständigkeit für die kantonseigenen Liegenschaften sowie für den Denkmalschutz ist häufig, aber nicht immer dem Hochbauamt angegliedert. Da die Baubewilligungsverfahren für Hochbauten in der Regel bei den Gemeinden liegen und die Kantonsverwaltung erst bei Rekursen ins Spiel kommt, sind die Hochbaubehörden auf Kantonsebene meist nicht sehr gross. Den Tiefbaubehörden kommen in der Regel umfangreichere Aufgaben zu, da sie sowohl Bewilligungsinstanz sind als auch in der Planung die Federführung haben. Für die meisten und insbesondere die komplexeren Verkehrsräume sind die Kantonsbehörden zuständig, für Gemeindestrassen die Gemeindebehörden. Bei der Umsetzung eines hindernisfreien Verkehrsraums ist daher der Kanton die wichtigste Instanz. Auch die Bushaltestellen liegen im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden. Die kantonalen Tiefbaubehörden sind zudem generell dort zuständig, wo Mischnutzungen von öffentlichem Verkehr und anderen Verkehrsteilnehmenden bestehen. Wenn Bauten und Anlagen nur dem öffentlichen Verkehr dienen, liegt die Zuständigkeit direkt beim Bundesamt für Verkehr (BAV) oder beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) (vgl. Kapitel «Öffentlicher Verkehr»).

Die **Gemeinden** haben ihre wichtigsten Kompetenzen bei der Erteilung von Baubewilligungen im Hochbau. Hier ist ihre Fachkompetenz und Kontrolle entscheidend für die Umsetzung der Vorgaben des BehiG und der kantonalen Baugesetze. Die Gemeinden haben jedoch auch Aufgaben bei der hindernisfreien Gestaltung des öffentlichen Raums, soweit er nicht Kantonsstrassen betrifft, also bei Nebenstrassen, Fusswegverbindungen, der Umgebungsgestaltung von öffentlichen Gebäuden wie Schulen, Spitälern oder

Kirchen und bei Plätzen oder Parks. Nicht zuletzt bauen und betreuen die Gemeinden auch eigene Gebäude und Anlagen, neben Verwaltungs- und Schulgebäuden namentlich Sportanlagen, Alters- und Pflegeheime.

Nur 3 kantonale und 1 städtische Hochbaubehörde geben in der Behördenbefragung an, dass sie **über interne Arbeitsgruppen oder Fachausschüsse zur Behindertengleichstellung** verfügen. Bei den Tiefbaubehörden ist dies mit 6 Kantonen und 2 Städten etwas häufiger. Ausgebaut sind die Strukturen insbesondere in der Stadt Zürich, die über eine Fachstelle hindernisfreies Bauen im Hochbauamt verfügt sowie im Tiefbauamt über eine Projektorganisation mit zehn Teilprojekten, in denen Standards erarbeitet werden. Über eine **koordinierte Strategie für die Umsetzung** der Behindertengleichstellung verfügen nach eigenen Angaben 3 kantonale Hochbaubehörden (SH, VD, BS) und 4 Tiefbaubehörden (BS, ZH, NW, SG). Weitere Grundlagen und Instrumente zur Umsetzung des BehiG haben nur einzelne Kantone geschaffen. Im Tiefbau sind es insbesondere Städte wie Zürich, Bern oder Luzern, die **eigene Normen und Konzepte** im Bereich des behindertengerechten Bauens entwickelten. In wenigen Kantonen ist die Umsetzung des BehiG im internen Prüf- oder Baubewilligungsverfahren verankert (LU, BE, FR). 2 Kantone geben an, dass sie es im Bauprogramm der **Mehrjahresplanung** Strassenbau integriert haben. Diverse Kantone haben die Umsetzung in Arbeitshilfen wie Projektmanagement-Handbücher mit Checklisten aufgenommen. Insbesondere im Tiefbau wurden in den letzten Jahren in 9 Kantonen und 3 Städten auch **Merkblätter und Richtlinien** erarbeitet. Sie regeln häufig Details, die in der VSS-Norm (vgl. unten) nicht festgelegt sind.

Fach- und Beratungsstellen zum hindernisfreien Bauen

Die **Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen** fungiert als gesamtschweizerisches Kompetenzzentrum und unterstützt als Koordinations- und Anlaufstelle das Netz regionaler Beratungsstellen. Sie ist Dokumentationsstelle, erarbeitet mit ihren Fachkommissionen und in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden der Baubranche Normen, Richtlinien, Merkblätter und Planungshilfen und entwickelt Strategien und Massnahmen, um die Kenntnisse, die Akzeptanz und die konkrete Umsetzung des hindernisfreien Bauens in der Praxis zu fördern. Daneben leistet sie bei unklaren Konfliktfällen auf nationaler Ebene Expertise, wenn diese Projekte mit Vorbildfunktion und Bedeutung betreffen, und macht notfalls direkt Einsprachen. Finanziert ist die Stelle zu einem Drittel über die IV, zu einem Drittel über Kantonsbeiträge und zu einem Drittel über Gönnerbeiträge. Für die Umsetzung des BehiG wurde kein zusätzliches Geld vom Bund zur Verfügung gestellt. Nur projektbezogen kann die Stelle beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB Beiträge beantragen.

Neben der nationalen Fachstelle bestehen flächendeckend **kantonale Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen**⁶⁶, die Behörden, Baufachkreisen und Betroffenen zur Verfügung stehen. Sie bestanden bereits vor dem BehiG, ihre Aufgaben und ihr Gewicht haben sich jedoch seit dessen Einführung verändert. Die Fach- und Beratungsstellen im Baubereich haben grundsätzlich auch die Möglichkeit, in Baubewilligungsverfahren die Interessen von Menschen mit Behinderung zu vertreten und (über ihre Trägerorganisationen) mit Verbandsbeschwerden geltend machen. In einzelnen Kantonen sind sie systematisch ins Baubewilligungsverfahren involviert.

Die kantonalen Bauberatungsstellen sind Procap (die über eine eigene Fachstelle Bauen verfügt), der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen oder Pro Infirmis angegliedert. Diese drei Trägerschaften haben sich im **Netzwerk behindertengerechtes Bauen** zusammengeschlossen, tauschen sich aus und arbeiten zusammen.

⁶⁶ http://www.hindernisfrei-bauen.ch/beitraganzeigen_d.php?titel=Beratungsstellen. Die Kantone Aargau und Solothurn, St. Gallen und Appenzell sowie Nid- und Obwalden führen die entsprechenden Beratungsstellen gemeinsam.

Bau-Fachverbände

Ebenfalls von grossem Einfluss sind im Baubereich die Fachverbände. Sie haben die Ausführungsnormen herausgegeben, wie die Behindertengerechtigkeit konkret umzusetzen ist:

- Die seit 2009 geltende **SIA Norm 500 «Hindernisfreie Bauten»** des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) ersetzt eine bereits 1988 erlassene Vorgängernorm aus der Zeit vor dem BehiG. Sie ist im Hochbaubereich ein wichtiger Standard für die Ausführung des behindertengerechten Bauens. Die SIA-Norm umfasst auch Aspekte, die über den Katalog der BehiG-Vorschriften hinausreichen. Zum Beispiel beschreibt sie nicht nur die Anforderungen für die Zugänglichkeit zu Wohnungen, sondern auch wie Wohnungen im Inneren zu Bauen sind, dass eine Anpassbarkeit an Bedürfnisse von mobilitätsbeeinträchtigten Personen möglich ist.
- Die auf 1. Dezember 2014 in Kraft getretene **VSS Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum»** des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) schliesst seit kurzem die zuvor bestehende Lücke im Bereich Strassenraum, Wege und Plätze.

Die Normen werden erst durch einen entsprechenden Verweis in der BehiG-Verordnung auf nationaler Ebene sowie in den kantonalen Bau-, Strassen- oder Raumplanungsgesetzen oder den dazugehörigen Verordnungen rechtsverbindlich. In einem Gerichtsverfahren werden sie aber auch in Kantonen ohne entsprechende Regelung als Standard anerkannt und bei differenzierten Fragen beigezogen.

Bauherrschaften und Baugewerbe

Umgesetzt werden müssen die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes und der kantonalen Baugesetze in der grossenteils privatwirtschaftlich organisierten Baubranche. Sie funktioniert nach marktwirtschaftlichen Prinzipien und ist preissensibel. Zudem war in der Ausbildung von vielen Baufachleuten die Behindertengerechtigkeit noch keine Selbstverständlichkeit, und auch die Liegenschaftsbesitzenden und Bauherrschaften bringen diese Sensibilität nicht immer schon mit.

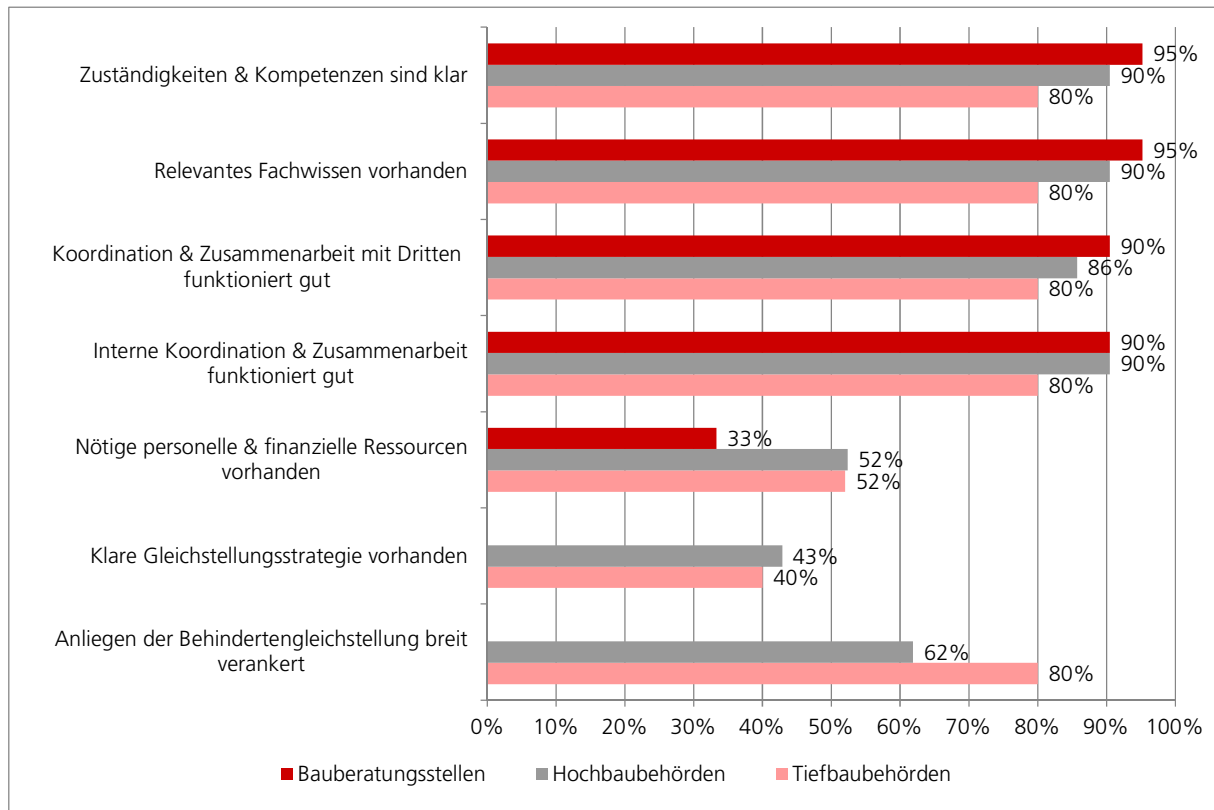
Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG im Baubereich

In der Befragung der zuständigen Behörden und Fachstellen gaben diese jeweils ihre Selbsteinschätzung zu den bei ihnen gegebenen strukturellen Voraussetzungen für die Umsetzung des Gesetzes ab (**Abbildung 13**). Bauberatungsstellen, Hochbau- und Tiefbaubehörden geben sich gute Noten bezüglich der Klarheit von Zuständigkeiten und Kompetenzen und des relevanten Fachwissens. Auch die interne und externe Koordination und Zusammenarbeit scheint in der Regel gut zu funktionieren. Anders sieht es bei den personellen und finanziellen Ressourcen zur Umsetzung des BehiG aus: Nur ein Drittel der Bauberatungsstellen verfügt nach eigenen Angaben über die notwendigen Ressourcen zur Bewältigung dieser Aufgabe, bei den Hoch- und Tiefbaubehörden sind es rund die Hälfte.

Die Fragen nach der Gleichstellungsstrategie und der Verankerung des Gleichstellungsanliegens wurde nur den Behörden gestellt. Eine klare Strategie fehlt bei Hoch- und Tiefbaubehörden überwiegend (um 40% Zustimmung). Dagegen äussern sich insbesondere die Tiefbaubehörden zum allergrössten Teil positiv, was die breite Verankerung des Anliegens der Behindertengleichstellung angeht. Dass sie dies deutlicher bejahen als die Hochbaubehörden könnte damit zusammenhängen, dass zum Befragungszeit die neue VSS-Norm in Kraft trat, das Thema also auf der aktuellen Agenda stand.

Typisch für die Strukturen im Baubereich ist die Zusammenarbeit von Behörden und Behindertenvertretungen, die oft themenspezifisch erfolgt und in der Form von **Arbeitsgruppen** wie Normkommissionen, Arbeitsgruppen für Behindertenfragen in Städten, Arbeitsgruppen für Langsamverkehr oder die Arbeitsgruppe öffentlicher Raum und öffentlicher Verkehr Kanton Bern. Regional sind zudem oft die **Behinder-**

Abbildung 13: Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG im Baubereich, Anteil der zustimmenden Antworten (ja/eher ja)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: 21 Bauberatungsstellen, 16 kantonalen und 5 städtische Hochbaubehörden, 20 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden. Die letzten beiden Fragen wurden den Bauberatungsstellen nicht gestellt.

tenkonferenzen in verschiedene Formen von Kooperation wie Konsultationen, regelmässige Treffen etc. eingebunden. Hier, aber auch direkt über ihre Verbände bringen Menschen mit Behinderungen ihre spezifischen Anliegen ein, weil Probleme und gute Lösungen für Baufachleute nicht immer klar ersichtlich sind. Gerade in den grossen Städten ist die Zusammenarbeit teilweise eng.

4.3.2 Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle

Einschätzung der Informiertheit der Akteure im Baubereich

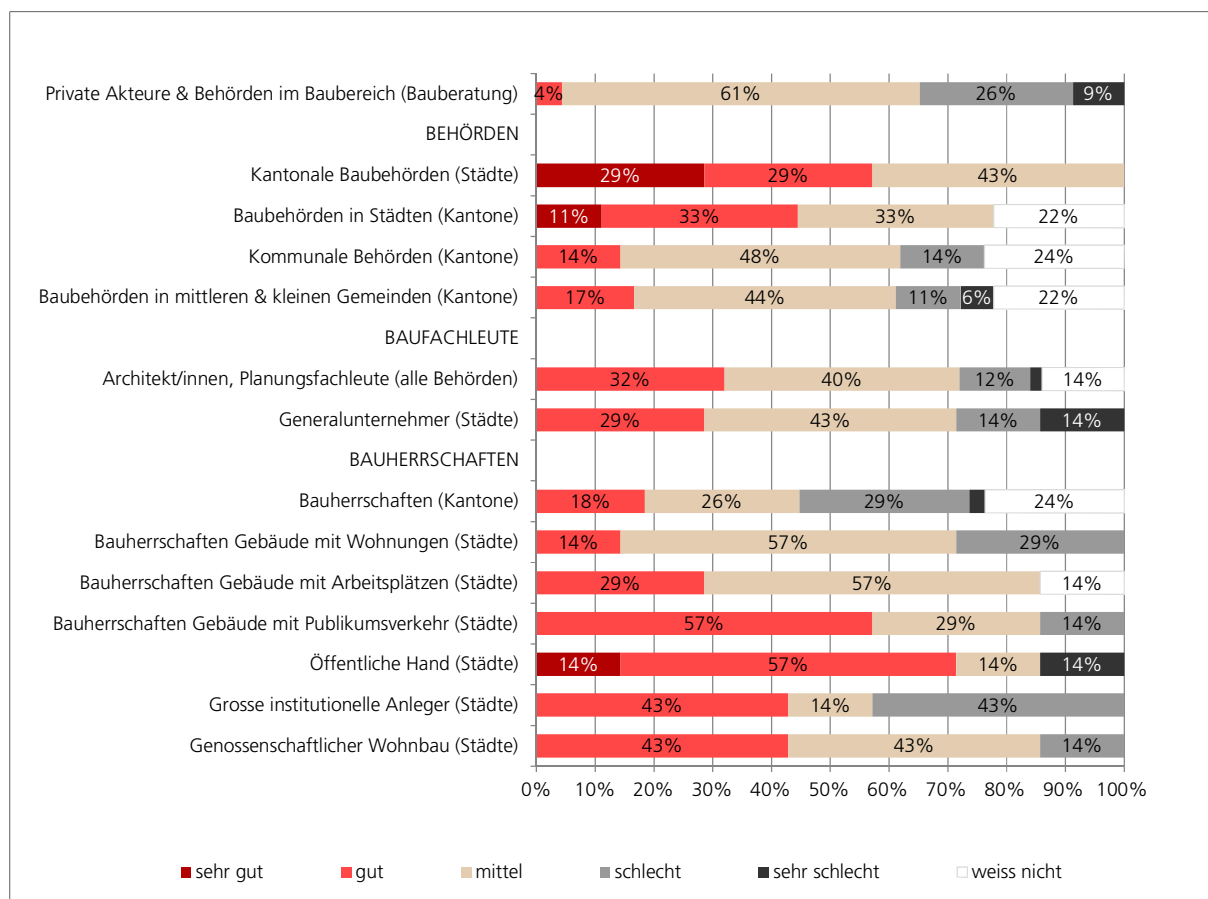
Wie informiert sind die verschiedenen Akteure im Baubereich über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes? Wie **Abbildung 14** zeigt, sind die Unterschiede gross. Die generelle Einschätzung der Bauberatungsstellen über alle privaten Akteure und Behörden im Baubereich hinweg stellt der Branche kein sehr gutes Zeugnis aus: Die meisten sind nach ihren Erfahrungen nur mittel informiert und gut ein Drittel schlecht bis sehr schlecht. Detailliertere Fragen nach dem Kenntnisstand wurden den Behörden gestellt. Sie ergeben ein differenziertes Bild. Die städtischen Baubehörden erklären, dass die **kantonalen Behörden** überwiegend sehr gut oder gut informiert seien, der Rest mittel, aber nie schlecht. Bei den **kommunalen Baubehörden** besteht ein grosser Unterschied zwischen den Städten und den mittleren und kleinen Gemeinden. Wenn man davon absieht, dass etliche Kantone keine Einschätzung abgeben konnten, sind die Städte ähnlich gut informiert wie die Kantone.

Dagegen werden bei den kleinen und mittleren Gemeinden Informationsdefizite geortet. Dies ist deshalb ein gravierender Befund, weil die Gemeinden im Hochbau für die Erteilung der Baubewilligungen zustän-

dig sind und dort prüfen müssten, ob die rechtlichen Vorgaben zur Behindertengerechtigkeit erfüllt sind. Die **Baufachleute** werden von den Befragten generell als weniger gut informiert eingeschätzt als die kantonalen und städtischen Behörden. Über die **Bauherrschaften** äussern sich die Behörden ganz unterschiedlich: Wenn die öffentliche Hand baut, ist die Informiertheit über das BehiG nach Erfahrung der städtischen Baubehörden im Allgemeinen gut. Allerdings scheint es auch Ausnahmen zu geben, die punktuell zum Urteil «sehr schlecht» führten. Es folgen punkto guter Informiertheit die Bauherrschaften von Gebäuden mit Publikumsverkehr. Bei allen anderen Bauherrschaften erreicht der Anteil der Gutinformierten keine 50%. Die grössten Informationsdefizite orten die Städte im Wohnungsbau, wobei der genossenschaftliche Wohnungsbau – vielleicht aufgrund der oben erwähnten Vorschriften der Wohnbauförderung - dort etwas besser abschneidet.

Gefragt wurde auch, ob die einschlägigen **Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes** bekannt seien. 70% der Bauberatungsstellen gaben an, es sei sicher oder eher bekannt, dass die Behörden verpflichtet sind, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Hoch- und Tiefbaubehörden gehen gar zu über 90% davon aus, dass dies bekannt sei. Die Möglichkeit von Behindertenorganisationen, bei Bauvorhaben mit Verbandsbeschwerden gegen eine

Abbildung 14: Informiertheit über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes (Antwortende in Klammern)



Lesebeispiel zum obersten Balken: Die Bauberatungsstellen äussern sich über die Informiertheit von privaten Akteuren & Behörden im Baubereich.

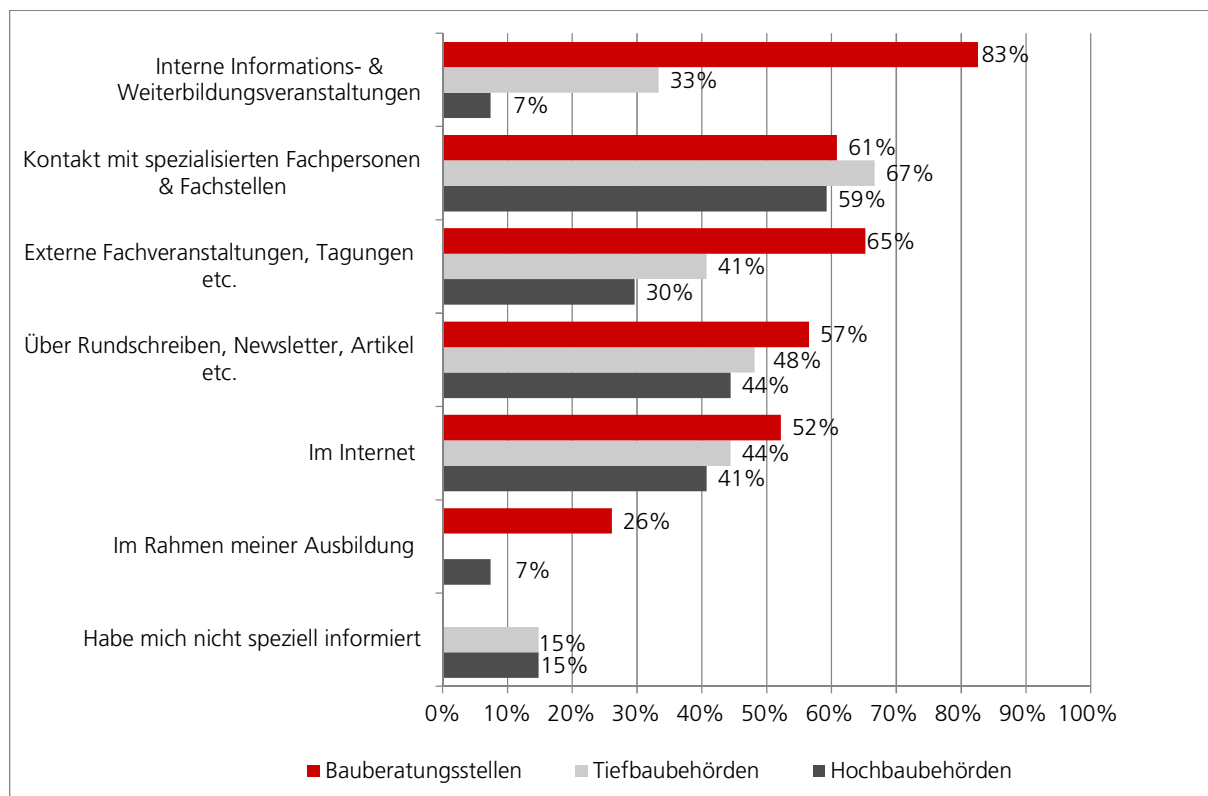
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 23 Bauberatungsstellen, 18 kantonalen und 7 städtischen Hochbaubehörden sowie 21 kantonalen und 5 städtischen Tiefbaubehörden.

Benachteiligung von Menschen mit Behinderung vorzugehen, ist gemäss 87% der Bauberatungsstellen und fast gleich vielen Baubehörden bekannt. Es besteht also unter den Fachpersonen im Baubereich kein grundsätzliches Problem, dass die Vorgaben nicht bekannt wären. Vielmehr scheinen sich die Unsicherheiten eher darauf zu beziehen, wie im Einzelfall baulich konkret vorzugehen ist.

Genutzte Informationskanäle

Wie **Abbildung 15** zeigt, haben die Bauberater/innen sich selber am aktivsten informiert, mehrheitlich über interne und externe Weiterbildungsveranstaltungen und Tagungen, über den Kontakt mit spezialisierten Fachpersonen sowie über Rundschreiben oder Newsletter und im Internet. Von den Behörden haben sich jene aus dem Tiefbaubereich tendenziell stärker um Informationen gekümmert als jene im Hochbaubereich. Dies kann damit zusammenhängen, dass Tiefbaubehörden selber stark in Planung und Bau involviert sind. Gleichzeitig ist die Behindertengerechtigkeit im Tiefbau das neuere Thema, wie sich auch am späten Entstehen der VSS-Norm im Vergleich zur SIA-Norm zum behindertengerechten Bauen ablesen lässt. Nur wenige Behörden geben an, sie hätten sich gar nicht speziell informiert. Ebenfalls nur eine Minderheit der Bauberater/innen und Behördenmitglieder im Baubereich hat umgekehrt die einschlägigen fachlichen Qualifikationen bereits in der Ausbildung erhalten.

Abbildung 15: Genutzte Informationskanäle



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 23 Bauberatungsstellen, 20 kantonalen und 7 städtischen Hochbaubehörden sowie 21 kantonalen und 6 städtischen Tiefbaubehörden.

4.3.3 Aktivitäten und Massnahmen

Was wurde in den letzten zehn Jahren konkret unternommen, um das BehiG umzusetzen? Während beim Hochbau bei Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes bereits Grundlagen zum behindertengerechten Bauen bestanden, musste im Bereich des Tiefbaus, der die Gestaltung des öffentlichen Raums grossenteils bestimmt, die konkrete Umsetzung zunächst entwickelt und geklärt werden. Daher spielte die

Erarbeitung von Grundlagen, Normen, Instrumenten und Arbeitshilfen eine grosse Rolle. Weitere Aktivitäten betreffen Information und Beratung sowie die Erarbeitung von Ausbildungsmodulen und die Weiterbildung für Fachpersonen. Parallel wurden bauliche Massnahmen insbesondere im Bereich öffentlicher Bauten freiwillig auch dann umgesetzt, wenn keine Renovationen oder Neubauten anstanden. Ein systematisches Monitoring oder gar Controlling besteht dagegen nur an wenigen Orten. Die einzelnen Punkte im Detail:

Erarbeitung von Grundlagen, Instrumenten und Arbeitshilfen

■ **Strategien und Konzepte:** Es waren insbesondere **einzelne Städte**, die im Baubereich systematische Vorgehensweisen zur behindertengerechten Umgestaltung von Bauten und Anlagen entwickelt haben, wobei Anstösse und Mitarbeit der Behindertenorganisationen dabei auch von Bedeutung waren. Die Stadt **Basel** setzte eine Strategie zur Umsetzung der Begeh- und Nutzbarmachung von öffentlichen Gebäuden mit Publikumsverkehr um bereits weitestgehend um, für die 2008 ein Gesamtkreditrahmen von 7 Mio. CHF gesprochen wurde. Weitere Massnahmen zur Anpassung von Schulhäusern werden in den nächsten Jahren folgen. Die Stadt **Bern** hat 2013 einen Projektkredit für die Erarbeitung eines Umsetzungskonzepts «Hindernisfreier öffentlicher Raum» bis 2015 gesprochen. Schwerpunkt ist hier die Umgestaltung der Tram- und Bushaltestellen, die bis 2023 abgeschlossen sein muss, weil beim öffentlichen Verkehr Umsetzungsfristen gelten (vgl. Kapitel «Öffentlicher Verkehr»). In der Stadt **St. Gallen** wurden im Rahmen des breit angelegten Berichts «Behindert – ungehindert – in der Stadt St. Gallen» (2011) auch für den Baubereich Empfehlungen für kurz-, mittel- und langfristige bauliche Massnahmen definiert. Und die Stadt **Zürich** hat ihre öffentlichen Gebäude und Anlagen durchgehend inventarisiert und eine Priorisierung der Massnahmen zur behindertengerechten Umgestaltung bestehender Bauten erstellt.

Neben den Städten hat der **Kanton Zürich** einen Bericht «Behindertengerechtes Bauen im öffentlichen Strassenraum» (2010) mit konkreten Lösungsstandards erarbeitet.

■ **Entwicklung von Normen und Richtlinien:** Hinter den erwähnten **Normen** von SIA (2009) und VSS (2014) steht viel Erarbeitungs- und Verhandlungsaufwand. Die Frage der Randabschlüsse beispielsweise musste aufgrund unterschiedlicher Bedürfnisse von Mobilitäts- und Sehbehinderten sowie Velos zuerst in einem **Forschungsprojekt** namens «Randsteinlabor» geklärt werden, das vom ASTRA und dem EBGB gemeinsam finanziert wurde. Darüber hinaus haben drei Kantone Normen bezüglich der Ausgestaltung von Bushaltestellen entwickelt (ZH, BL, AG). Einer verfügt auch über Normen zu Tramhaltestellen und Fussgängerübergängen, die über die VSS-Norm hinausgehen (BL). Von den Städten haben insbesondere Zürich und Luzern eigene Detailnormen geschaffen, welche die übergeordneten Vorgaben konkretisieren. Die Schweizerische Fachstelle behindertengerechtes Bauen hat zudem neue **Richtlinien** zu «Planung und Bestimmung visueller Kontraste», «Altersgerechte Wohnbauten» und «Hörbehindertengerechtes Bauen» (alle 2014) herausgegeben. Ferner hat Procap in Zusammenarbeit mit der IG Sport und Handicap «Richtlinien Hindernisfreie Sportanlagen» erarbeitet (2014).

■ **Instrumente und Arbeitshilfen:** Das ASTRA hat Behindertengerechtigkeit von Anfang an einbezogen ins neu entwickelte «Handbuch Fusswegnetzplanung» (Version für Anhörung 2014). Einzelne kantonale Tiefbaubehörden haben **Merkblätter und Anleitungen** zum behindertengerechten Bauen für sich und ihre Gemeinden erarbeitet, die Verkehrsanlagen und insbesondere Bushaltestellen zum Thema haben. Zwei städtische Hochbauämter geben an, sie hätten das behindertengerechte Bauen in ihre **Projekthandbücher** aufgenommen bzw. eine Anleitung dazu für ihre Mitarbeitenden erstellt. Ein weiteres Thema in einer Arbeitshilfe waren altersgerechte Wohnbauten. Das EBGB unterstützt zudem aktuell eine **Studie** von Pro Infirmis Basel zur Anpassung bestehender Wohnbauten. Diese soll klären, welches Potential in diesem Bereich besteht und weshalb es nicht genutzt wird. Sie soll zudem aufzeigen, welche zusätzlichen Massnahmen nötig sind, um die Zugänglichkeit von bestehenden Wohnbauten zu verbessern.

■ **Verankerung im Baubewilligungsverfahren:** Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen schätzt die Zahl der **BehiG-relevanten Baugesuche** auf **12'000 bis 15'000 pro Jahr**. Bei zwischen 3000 bis 4000 dieser Gesuche sind die kantonalen Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen in irgendeiner Form involviert. Die Objektbeurteilungen umfassen Beratungen während der Planungsphase, Projektbeurteilungen in der Form Fachberichten, Beurteilungen vor Ort bis hin zu Baukontrollen. Der Abdeckungsgrad unterscheidet sich zwischen den Kantonen stark. Er ist hoch in den Kantonen Luzern, Bern und Uri, wo Fachberichte im Baubewilligungsverfahren vorgeschrieben sind. Er ist tiefer, wo sehr viel gebaut wird wie im Kanton Zürich oder wo die entsprechenden Informationen nicht zuverlässig an die Bauberatungsstellen gelangen. In einigen Kantonen ziehen die Baubewilligungsbehörden die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen beratend hinzu, was nicht immer bedeutet, dass sich an deren Rat auch halten, wie ein Vertreter des Netzwerks hindernisfreies Bauen erklärt. Wo die Fachstellen einen starken Status im Bewilligungsverfahren haben, werden sie zunehmend auch früh in Gesamtplanungen und Wettbewerbsausschreibungen involviert.

Information und Beratung

■ **Informationsaktivitäten der Hoch- und Tiefbaubehörden:** In der Behördenbefragung wurde nach der Informationstätigkeit der involvierten Amtsstellen gefragt. Diese ist insgesamt äusserst bescheiden. Rund ein Drittel der Behörden haben gar nie in Sachen BehiG oder Behindertengleichstellung im Baubereich informiert. Um die 20% führten interne Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen durch. Alle anderen Informationsformen sind noch bedeutend seltener.

■ **Publikationen:** Die Informationen zum hindernisfreien Bauen wurden in den letzten Jahren weniger exklusiv von der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen angeboten und vermehrt auch in Fachpublikationen der Baubranche verbreitet. Dies gilt insbesondere für den Bereich des Tiefbaus, an den die Thematik in vielen Kantonen mit dem BehiG neu herantrat.

■ **Beratung von Fachpersonen, Bauherrschaften und Behörden:** Für viele Bauberatungsstellen ist durch das BehiG zur direkten Beratung von Menschen mit Behinderungen die Fachberatung von Behörden, Bauherrschaften und Fachleuten der Baubranche hinzugekommen. Aber auch die befragten Behörden selber bieten teilweise Beratung an. In der Stadt Zürich beispielsweise wurden konkrete Informationen auf der Internetseite «Hindernisfreies Bauen» verfügbar gemacht. Die Baubewilligungsbehörde bietet zudem schon im Vorfeld von Baueingaben, für die das BehiG gilt, Beratung an, um im gegenseitigen Gespräch zwischen Baufachleuten und Bewilligungsbehörde Ermessensspielräume und Verhältnismässigkeitsfragen zu klären.

Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen

In den Ausbildungsgängen der Baufachleute ist das behindertengerechte Bauen noch kein Pflichtstoff. Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen stellt fest, dass viele Institutionen das Thema aufnehmen, aber häufig in der Form von freiwilligen Kursen. Man könne immer noch eine Ausbildung absolvieren ohne Kenntnisse in diesem Bereich zu erwerben. Als positive Beispiele werden die Fachhochschulen Rapperswil und Fribourg sowie die Baugewerbliche Berufsschule Zürich erwähnt. Das Netzwerk behindertengerechtes Bauen versucht sicherzustellen, dass entsprechende Inputveranstaltungen und Ausbildungsmodule regional über die Bauberatungsstellen abgedeckt werden. Zudem hat das ASTRA 2013 ein Konzept für ein Ausbildungsangebot «Langsamverkehr» publiziert, bei welchem das hindernisfreie Bauen als Querschnittaufgabe in diversen Modulen aufgegriffen wird.

Die Weiterbildung von Fachpersonen gehört auch zu den Aufgaben der Schweizerischen Fachstelle behindertengerechtes Bauen. Sie führt etwa zweimal im Jahr ein- bis zweitägige Einführungskurse zum hindernisfreien Bauen durch, die sich spezifisch an Bewilligungsbehörden und Architekt/innen wenden. Diese

seien immer ausgebucht, man könnte noch mehr anbieten. Erfasst werden derzeit rund 50 Personen im Jahr. Erst 2015 werden solche Kurse auch in der Romandie stattfinden. Daneben bietet die Fachstelle rund zweistündige Inputveranstaltungen vor Ort an, die zum Beispiel im Rahmen von amtsinternen Weiterbildungen durchgeführt werden.

Monitoring und Controlling

Auf Bundesebene besteht im Baubereich kein Monitoring zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes und der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen in den kantonalen Baugesetzen. Dies hat damit zu tun, dass die Zuständigkeit zur Regelung dieses Bereichs (ausser bei Bundesbauten und Nationalstrassen) nicht auf Bundesebene liegt, sondern bei den Kantonen. Auch aus deren Monitoring und dem der grossen Städte lässt sich jedoch kein schweizweiter Überblick über den Stand der Umsetzung des BehiG im Baubereich gewinnen.

Von den kantonalen **Hochbaubehörden** geben nur 5 an, dass in ihrem Kanton ein Monitoring im Bereich der Behindertengleichstellung bestehe, von den städtischen keine. Angaben, zu was Informationen vorhanden sind, machen nur 3 Kantone. Von ihnen verfügen 2 (SH, VD) über Angaben, die über (öffentliche) Gebäude mit Publikumsverkehr hinausgehen und auch Baubewilligungen umfassen, die zu verbesserter Hindernisfreiheit führen. Dadurch werden auch Verbesserungen im Bereich von Wohnbauten und Gebäuden mit Arbeitsplätzen erfasst.

Von den **Tiefbaubehörden** geben 3 Kantone und 2 Städte ein Monitoring an. Nur im Kanton Zürich sind jedoch Informationen vorhanden, die über Angaben zur Zahl der hindernisfrei umgebauten Bushaltestellen hinausgehen. Auch bei den Städten ist Zürich gemäss der Behördenbefragung am besten dokumentiert. Viele Informationen sind auch in Bern vorhanden.

Umsetzung baulicher Massnahmen

In vielen Kantonen wurden nicht zuletzt aufgrund des BehiG bauliche Massnahmen umgesetzt, die teilweise in der Behördenbefragung ebenfalls angegeben wurden. Dabei geht es einerseits um die Nachrüstung kantoneigener oder städtischer Bauten. Dies wird zumindest in einem Kanton auch auf Gemeindeebene über einen Bonus im Baugesetz gefördert, der Beiträge an solche Umbauten erlaubt. Die meisten baulichen Massnahmen jedoch werden im Tiefbaubereich angegeben. Hier geht es namentlich um Strassenquerungshilfen bei Lichtsignalanlagen, höhere Einstiegsrampen bei Bus- und Tramhaltestellen, Trottoirabsenkungen (die Stadt Bern allein gibt an, bereits 1750 solche Absenkungen realisiert zu haben), taktile Leitlinien für Sehbehinderte, den Bau von Rampen mit maximal 6% Steigung sowie um Verbesserungen bei der Beleuchtung.

4.3.4 Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der kantonalen und städtischen Behörden erklärten die verschiedenen beteiligten Akteure, wie sie zusammenarbeiten und schätzten sich gegenseitig ein.

Stellen des Bundes im Baubereich

Mit Bundesstellen haben die **Bauberatungsstellen** kaum zu tun. Den höchsten Wert erreicht mit 8 Nennungen das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), Beurteilung vgl. Kapitel «Behindertenpolitik und der bestehende Umgang mit Behinderungen»). Noch weniger mit Bundesstellen in professionellem Kontakt stehen die **Hochbaubehörden**, wo nur das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) bei Kantonen und Städten je 1 Nennung erreicht. Etwas anders sieht dies bei den **Tiefbaubehörden** aus. Sie haben zu 44% Arbeitserfahrungen mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV;

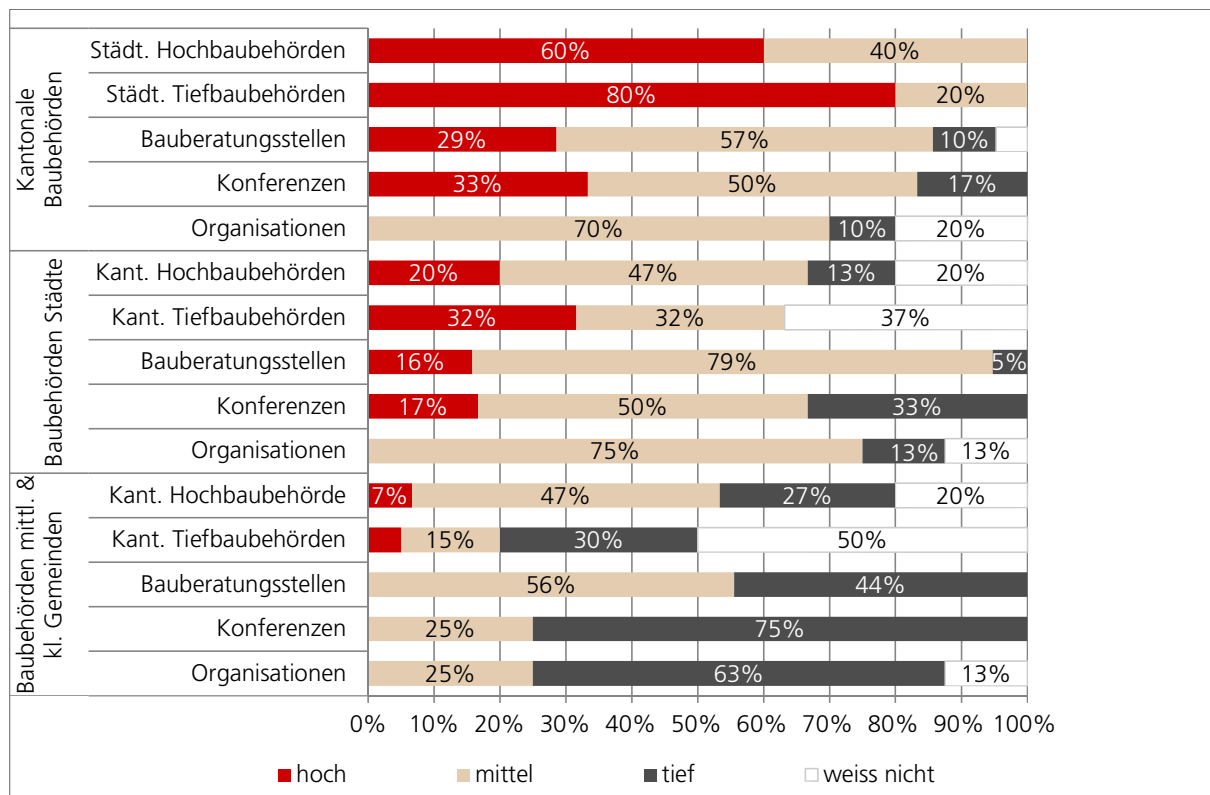
Beurteilung vgl. Kapitel «Öffentlicher Verkehr») und zu 60% mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA). Letzteres kommt in der Beurteilung der 11 Tiefbaubehörden, die effektiv mit dem ASTRA zusammenarbeiten, nicht sehr positiv weg: Nur 45% beurteilen dessen Fachkompetenz bezüglich des BehiG als hoch, dagegen erklären ebenfalls 45%, das ASTRA handle nur reaktiv, und lediglich 36% bezeichnen die Zusammenarbeit als gut.

Nicht abgefragt wurde die Zusammenarbeit mit der **Invalidenversicherung (IV)**, welche an der Finanzierung der Fach- und Beratungsstellen im Baubereich beteiligt ist, aber nicht direkt im BehiG-Bereich. Hier stellen sich aus Sicht der IV-Leitung weniger Kooperations- als Abgrenzungsprobleme, wie der Bereichsleiter Subventionen und Controlling erklärt. Es würden von den Organisationen Forderungen an die IV herangetragen, sich stärker zu engagieren. Die Leistungen würden jedoch auf der Basis des IVG und nicht des BehiG subventioniert. Natürlich gebe es gewisse Parallelen. Teilweise befinde man sich in einem Graubereich: «Wenn zum Beispiel die Pro Infirmis bei der Änderung kantonaler Baugesetze Einfluss nimmt, ist das bezüglich Abgrenzung schwierig. Weil diese Tätigkeiten aber auch der Zielgruppe nach IVG hilft, wurden diese Beiträge trotzdem bewilligt. Jedoch wäre es hilfreich zu klären, wer solche Leistungen finanzieren soll.» (Bhend, Bereichsleiter Subventionen und Controlling IV)

Kantonale und kommunale Baubehörden

Alle Bauberatungsstellen haben in ihrer Arbeit mit den **kantonalen und kommunalen Baubehörden** zu tun. Dies trifft auch für die Mehrheit der Behindertenkonferenzen zu

Abbildung 16: **Fachkompetenz** der Baubehörden im Bereich der Behindertengleichstellung aus der Sicht anderer Stellen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



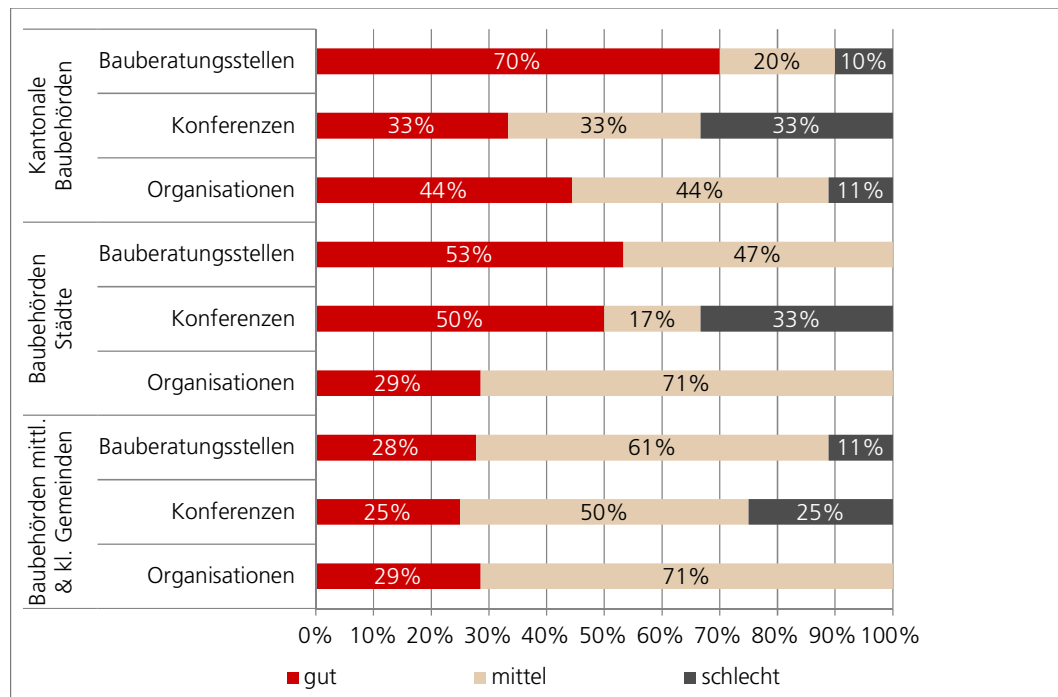
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Nur Stellen und Organisationen, die in ihrer Arbeit mit den Baubehörden zu tun haben: 21 Bauberatungsstellen, 6 Behindertenkonferenzen und 10 Behindertenorganisationen. Die Frage wurde auch den für die Behindertenpolitik zuständigen Behörden gestellt. Diese konnten jedoch die Fachkompetenz der Baubehörden zu einem grossen Teil nicht einschätzen.

. Von den Behindertenorganisationen dagegen stehen nur knapp ein Drittel mit den Baubehörden auf Kantons- und Gemeindeebene in professionellem Kontakt. **Abbildung 16** zeigt, wie die **Fachkompetenz** der Baubehörden von den mit ihnen in Kontakt stehenden Stellen eingeschätzt wird. Gute Noten erhalten die kantonalen Baubehörden (senkrechte Beschriftung) von den städtischen Hoch- und Tiefbaubehörden (waagrechte Beschriftung). Die Bauberatungsstellen und Behindertenkonferenzen, die mehr oder weniger regelmässig mit den kantonalen Behörden zu tun haben, erachten deren Fachkompetenz nur zu einem Drittel als hoch und zu über der Hälfte als mittel. Eine tiefe Fachkompetenz der kantonalen Baubehörden scheint jedoch auch aus ihrer Sicht nicht die Regel zu sein. Viel kritischer äussern sich die Behindertenorganisationen. Sie gehen in ihrer grossen Mehrheit davon aus, dass die spezifische Fachkompetenz der kantonalen Baubehörden bestenfalls auf einem mittleren Niveau liegt. Der Unterschied könnte damit zusammenhängen, dass sie überwiegend nur in Konfliktfällen mit diesen Behörden zu tun haben. Die Baubehörden der Städte werden allgemein leicht kritischer eingeschätzt. Grossteils negativ ist die Bewertung der Fachkompetenz der Baubehörden in kleinen und mittleren Gemeinden; dies nicht nur aus Sicht der Stellen auf Behindertenseite, sondern auch aus der Sicht der kantonalen Baubehörden. Gefragt wurde auch nach der **Aktivität** der Baubehörden. Was darunter zu verstehen ist, wurde in der Befragung nicht präzisiert. Typischerweise gehören dazu Dinge wie der Informationsaustausch mit den Bauberatungsstellen, die Erarbeitung von Grundlagen, Richtlinien, Arbeitsinstrumenten und weiteren Informationen oder die Teilnahme an bzw. das Anbieten von Weiterbildungen. Wiederum werden die kantonalen Baubehörden am positivsten eingeschätzt. Auch bei ihnen liegt jedoch aus der Sicht der Bauberatungsstellen und Behindertenkonferenzen der Anteil der proaktiv Handelnden nur bei rund einem Drittel. Die meisten handeln nach ihrer Erfahrung reaktiv, also erst dann, wenn sie müssen. Dass sie gar nicht handeln, erscheint dagegen als Ausnahme. Das reaktive Prinzip scheint in noch weit grösserem Mass auch die Aktivität der Baubehörden in den Städten zu charakterisieren. Entsprechend ist der Anteil der proaktiv Handelnden geringer. Bei den Baubehörden der kleinen und mittleren Gemeinden liegt dann auch der Anteil der Nichthandelnden je nach einschätzender Stelle zwischen einem Drittel und der Hälfte.

Die Einschätzung der **Zusammenarbeit** der Baubehörden mit den übrigen Involvierten ist in **Abbildung 17** ersichtlich. 70% der Bauberatungsstellen (waagrechte Beschriftung) beurteilen die Zusammenarbeit mit den kantonalen Baubehörden (senkrechte Beschriftung) als gut, 20% als mittel und nur 10% als schlecht. Aus Sicht der Behindertenkonferenzen sind die Probleme grösser: Sie taxieren die Zusammenarbeit zu gleichen Teilen als gut, mittel oder schlecht. Die Organisationen äussern sich diesmal positiver. Zur Kooperation mit den städtischen Behörden äussern sich die Hälfte der Bauberatungsstellen und Behindertenkonferenzen positiv, beim Rest scheinen die Erfahrungen der Konferenzen deutlich negativer als die der Bauberatungsstellen. Die Zusammenarbeit mit Baubehörden mittlerer und kleinerer Gemeinden schätzen weniger als ein Drittel der Beratungsstellen, Konferenzen und Organisationen als gut ein. Die meisten bezeichnen sie als mittel, es scheint jedoch auch hier mitunter zu schlechten Erfahrungen zu kommen.⁶⁷

⁶⁷ Eine Einschätzung zu den *personellen und finanziellen Ressourcen* der Behörden konnte ein Grossteil der Antwortenden nicht abgeben. Dasselbe gilt für den *Umgang mit Konflikten*.

Abbildung 17: **Zusammenarbeit** mit den Baubehörden im Bereich der Behindertengleichstellung aus der Sicht der Bauberatungsstellen, Behindertenkonferenzen und Behindertenorganisationen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Nur Stellen und Organisationen, die in ihrer Arbeit mit den Baubehörden zu tun haben: 21 Bauberatungsstellen, 6 Behindertenkonferenzen und 10 Behindertenorganisationen. Die Frage wurde auch den für die Behindertenpolitik zuständigen Behörden gestellt. Diese konnten jedoch die Fachkompetenz der Baubehörden mehrheitlich nicht einschätzen.

Bauberatungsstellen

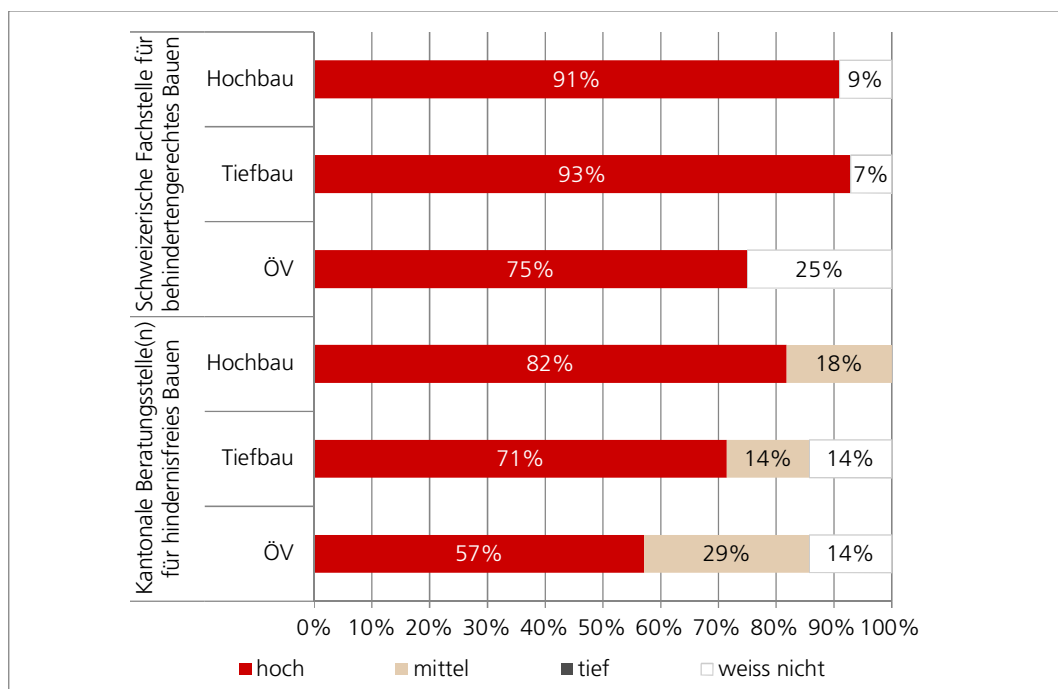
Wie schätzen umgekehrt die Behörden die Bauberatungsstellen ein? Von den kantonalen Hochbaubehörden haben knapp zwei Drittel mit der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen zu tun und knapp die Hälfte mit kantonalen Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen. Ebenfalls knapp die Hälfte arbeitet mit Procap zusammen und gut zwei Fünftel stehen in Kontakt mit der Pro Infirmis. Diese beiden Organisationen sind selber wiederum Trägerschaften von kantonalen Bauberatungsstellen. Die städtischen Hochbaubehörden haben seltener mit der Schweizerischen Fachstelle zu tun und häufiger mit den kantonalen Bauberatungsstellen. Die kantonalen Tiefbaubehörden stehen zur Hälfte ebenfalls mit der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen in professionellem Kontakt. Procap und der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband SBV/FSA sind für sie sodann noch etwas häufigere Partner als die kantonalen Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen. Bei den städtischen Tiefbaubehörden kommen zu den Bauberatungsstellen die lokalen Behindertenkonferenzen als häufige Arbeitskontakte hinzu. Mit allen anderen Behindertenorganisationen haben nur einzelne Baubehörden zu tun.

Auch die Behörden, die sich um die Behindertenpolitik im engeren Sinn kümmern, haben zu zwei Fünfteln mit den kantonalen Bauberatungsstellen und zu einem Viertel mit der Schweizerischen Fachstelle zu tun. Sie sind jedoch zu einem grossen Teil in deren Arbeit nicht so nahe involviert, dass sie ihre Fachkompetenz und ihr Verhalten beurteilen könnten. Die Ämter für öffentlichen Verkehr haben zu knapp einem Drittel mit den kantonalen Bauberatungsstellen zu tun und halb so oft mit der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen.

Wie die Behörden die **Fachkompetenz** der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen sowie der kantonalen Bauberatungsstellen einschätzen, zeigt **Abbildung 18**. Alle Behörden, die sich ein

Urteil zutrauen, gehen bei der Schweizerischen Fachstelle von einer hohen Fachkompetenz aus. Auch die kantonalen Bauberatungen erhalten gute Noten, insbesondere von den Hochbaubehörden. Am kritischsten äussern sich die Ämter für öffentlichen Verkehr, welche die Fachkompetenz zu knapp einem Drittel nur als mittel einschätzen. Die **Aktivität** der Fach- und Beratungsstellen für behindertengerechtes Bauen wird von den befragten Behörden weit überwiegend als proaktiv eingeschätzt. Die einzige Ausnahme bildet die Einschätzung der Ämter für öffentlichen Verkehr zu den kantonalen Bauberatungsstellen. Sie geben zur Hälfte an, dass diese nur reaktiv handeln, also erst dann, wenn Probleme an sie herangetragen werden.

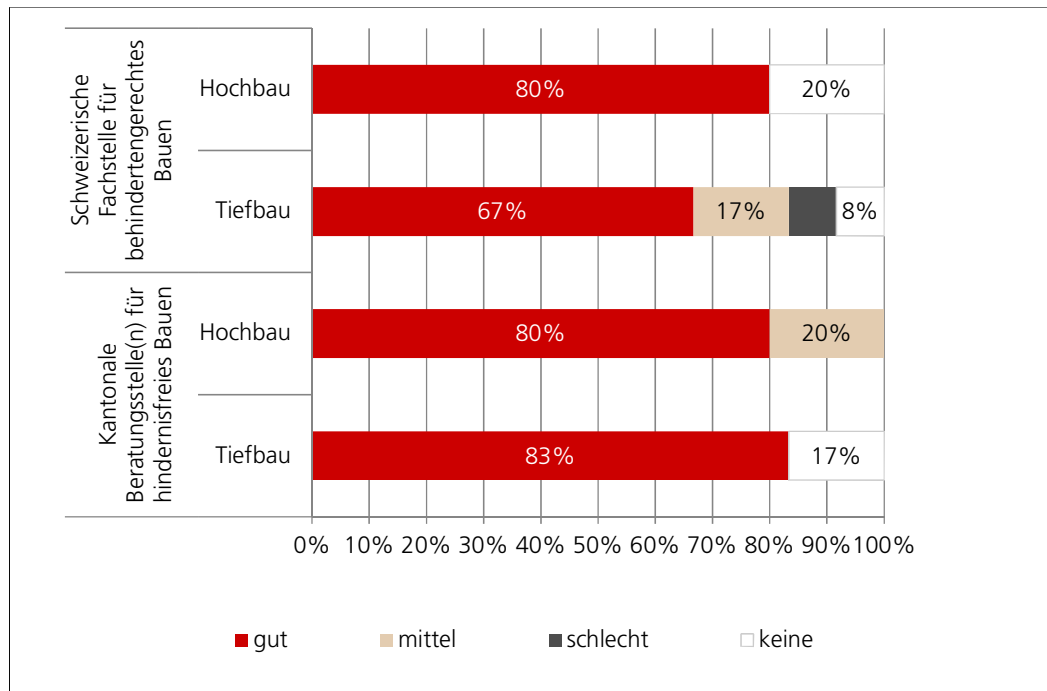
Abbildung 18: **Fachkompetenz** der Bauberatungsstellen (senkrechte Beschriftung) aus Sicht der mit ihnen arbeitenden Hoch- und Tiefbaubehörden sowie Ämter für öffentlichen Verkehr (Kantone und Städte; waagrechte Beschriftung)



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS. Basis: Nur Stellen und Behörden, die in ihrer Arbeit mit den Bauberatungsstellen zu tun haben: 10 kantonale und 3 städtische Hochbaubehörden, 9 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden sowie 6 kantonale Ämter Öffentlicher Verkehr und 1 städtischer Verkehrsbetrieb.

Die Erfahrungen der Baubehörden in der **Zusammenarbeit** mit den Fach- und Beratungsstellen ist in **Abbildung 19** dargestellt. Alle Hochbaubehörden, die sich inhaltlich äussern, bezeichnen ihre Zusammenarbeit mit der Schweizer Fachstelle als gut. Bei den Tiefbauämtern gibt es auch eine kritischere Minderheit, die von mittlerer und ausnahmsweise auch schlechter Zusammenarbeit spricht. Dagegen bezeichnen alle Tiefbaubehörden, die sich inhaltlich äussern, ihre Zusammenarbeit mit den kantonalen Bauberatungsstellen als gut. Bei den Hochbaubehörden gibt es hier zu einem Fünftel Stimmen, die von einer mittleren Qualität der Zusammenarbeit sprechen. Jene Behörden, die im Baubereich mit Behindertenkonferenzen, Procap, Pro Infirmis oder dem Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverband SBV/FSA zu tun haben, geben diesen ähnlich gute Noten bezüglich Fachkompetenz, Aktivität und Zusammenarbeit.

Abbildung 19: **Zusammenarbeit** mit den Bauberatungsstellen (senkrechte Beschriftung) aus Sicht der mit ihnen arbeitenden Hoch- und Tiefbaubehörden (Kantone und Städte; waagrechte Beschriftung)



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Basis: Nur Stellen und Behörden, die in ihrer Arbeit mit den Bauberatungsstellen zu tun haben: 9 kantonale und 3 städtische Hochbaubehörden sowie 8 kantonale und 4 städtische Tiefbaubehörden.

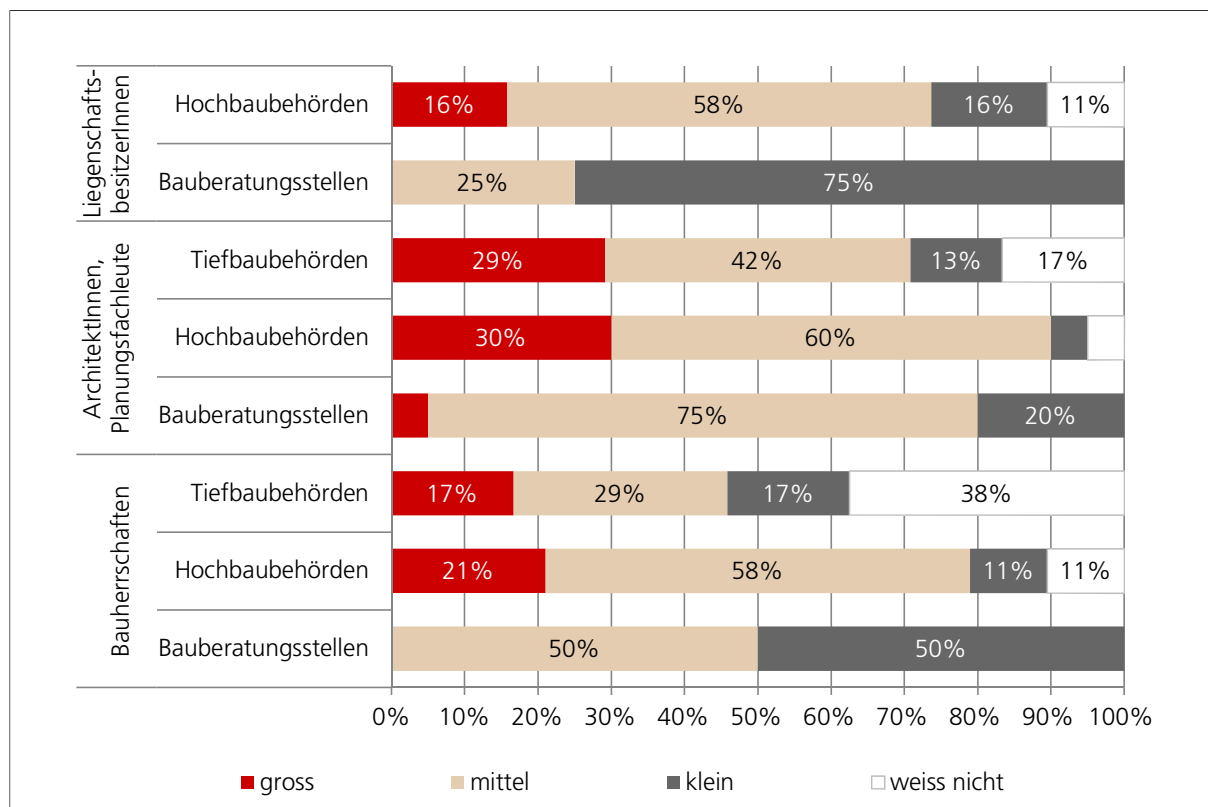
Private Rechtsunterstellte im Baubereich

Die Baubehörden und Bauberatungsstellen wurden auch zu Akzeptanz und Priorität der Behindertengleichstellung sowie zu Widerständen bei Liegenschaftsbesitzenden, Baufachleuten und Bauherrschaften befragt. Die Einschätzungen zur **Akzeptanz** gehen zwischen Behörden und Beratungsstellen jeweils deutlich auseinander (**Abbildung 20**). So gehen die Hochbaubehörden bei **Liegenschaftsbesitzer/innen** überwiegend von einer mittleren Akzeptanz aus, die Bauberatungsstellen dagegen zu drei Vierteln von einer kleinen. Bei den **Architekt/innen und Planungsfachleuten** gehen die Baubehörden zu rund 30% von einer grossen Akzeptanz aus, die Bauberatungsstellen dagegen nur zu 5%. Auch sie gehen jedoch davon aus, dass die Akzeptanz bei den Fachleuten tendenziell grösser ist als bei den Liegenschaftsbesitzenden. Auch die **Bauherrschaften** werden von den Behörden bezüglich der Akzeptanz des BehiG deutlich positiver eingeschätzt als von den Bauberatungsstellen. Hier mag eine Rolle spielen, dass die Baubehörden – ausser in den Städten - häufiger mit Grossprojekte und Vorhaben der öffentlichen Hand zu tun haben dürften.

Wenn nach der **Priorität** gefragt wird, die seitens der privaten Rechtsunterstellten der Umsetzung des BehiG eingeräumt wird, sinken die Anteile positiver Antworten weiter, ohne dass sich das Muster grundlegend ändert. Die Frage nach den **Widerständen** gibt das umgekehrte Bild: Sie sind überall dort gross, wo Akzeptanz und Priorität der Gleichstellungsanliegen klein sind. Es zeigt sich jedoch auch, dass finanzielle Gründe bei den bestehenden Widerständen eine sehr wichtige Rolle spielen.

Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen präzisiert jedoch, dass es längst nicht immer um Kosten gehe, die gerade bei Neubauten kaum eine Rolle spielen. Ihrer Wahrnehmung nach ist das Bewusstsein der Bauverantwortlichen gestiegen, das Thema werde ernst genommen. Aber die Sensibilität sei nach wie vor nicht überall da: «Es gibt immer noch Widerstände, daran zu denken: Gesunde

Abbildung 20: **Akzeptanz** der Behindertengleichstellung bei den privaten Rechtsunterstellten aus Sicht der Baubehörden und Bauberatungsstellen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Nur Bauberatungsstellen, die mit den privaten Rechtsunterstellten zu tun haben sowie alle Hoch- und TiefbauBehörden. 20 Bauberatungsstellen, 15 kantonale und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 20 kantonale & 4 städtische Tiefbaubehörden.

schieben das weit weg. Wir haben eine Befragung durchgeführt, die zeigte: Die Grundlagen sind da, der Ordner steht herum, aber man schaut ihn lieber nicht an und beruft sich auf die Gestaltungsfreiheit. Es geht nicht vergessen, aber das Thema gilt als unästhetisch. Ästhetik darf man nicht unterschätzen, aber bei guter Architektur gilt das Prinzip ‚form follow function‘.» (Schmidt, Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen)

Der Bauverantwortliche einer Immobilien-Managementfirma, die grosse Liegenschaftsbestände von Immobilien-Anlagestiftungen bewirtschaftet, sagt offen, die Vorschriften zum behindertengerechten Bauen seien für seine Firma ein notwendiges Übel. Häufig machten sie Sinn, insbesondere bei Neubauten. Aber es sei eine generelle Tendenz, dass die Baubranche mit immer mehr Auflagen konfrontiert werde. Die Wirtschaftlichkeit gehe vergessen, dabei seien auch bezahlbare Wohnungen das Ziel. Dem hält die Vertreterin einer städtischen Baubewilligungsbehörde entgegen, dass die Umsetzung des hindernisfreien Bauens eigentlich gut funktioniere. Sie hält für entscheidend, dass ihr entsprechend geschultes Personal zur Verfügung steht und dass regelmässige Besprechungen mit der Behindertenkonferenz Zürich stattfinden, um eine gemeinsame Ebene zu finden. Die städtische Bewilligungsbehörde versucht auch, mit den Bauherrschaften auf verschiedene Modelle einzugehen und gute Lösungen zu entwickeln. Kostenrelevant sei, dass von Anfang an eine gute Lösung gesucht werde und nicht erst in Reaktion auf Auflagen eine Neuplanung nötig werde.

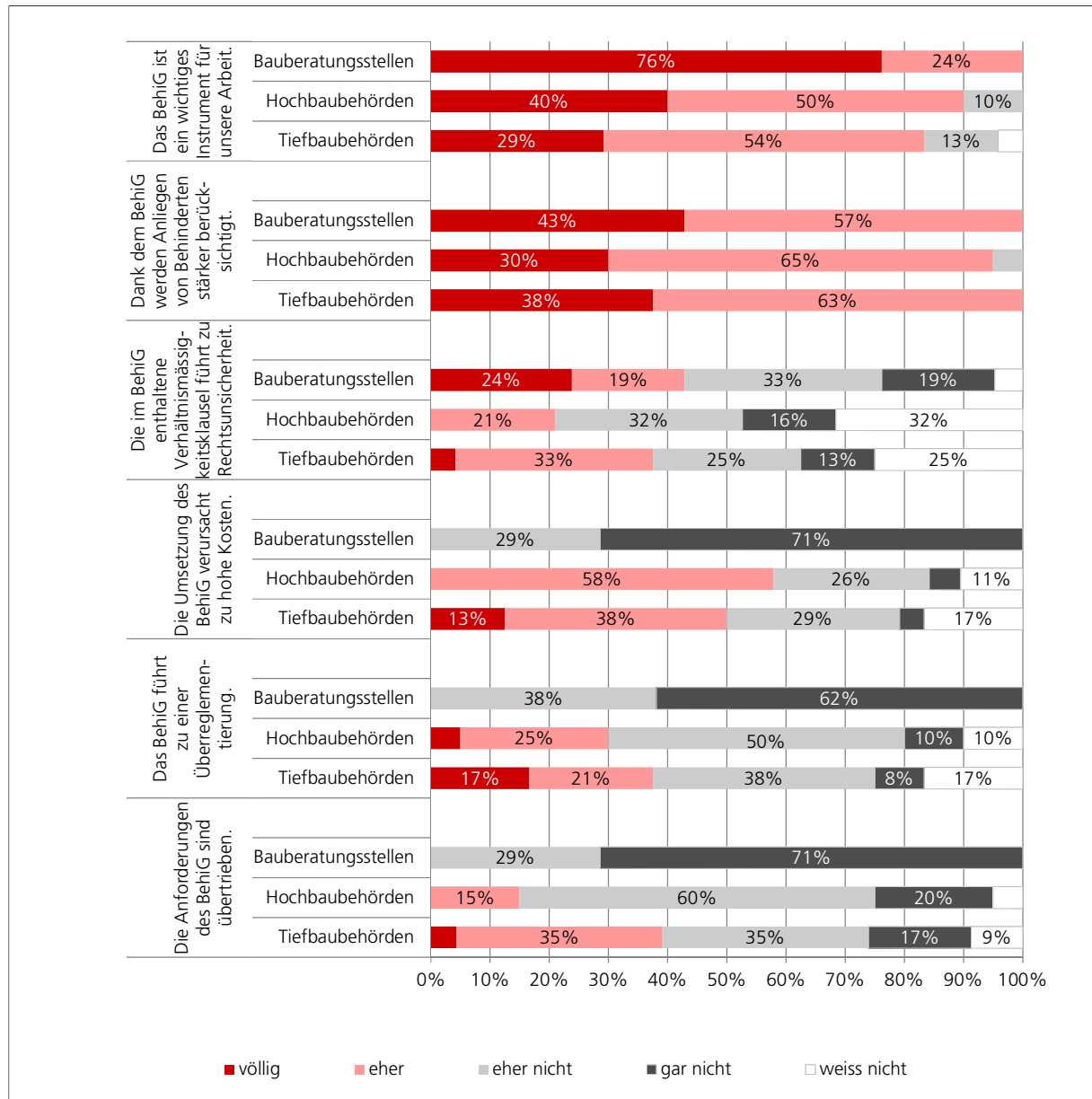
4.3.5 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung

Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung des BehiG positiv oder negativ? Diese Frage wurde in allen Experteninterviews gestellt. Aus Sicht der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen sind die **Personen**, die das Gesetz umsetzen müssen, das wichtigste. Mit ihnen entscheide sich, ob das Gesetz im Einzelfall auch angewandt wird und ob gute Lösungen zustande kommen. Aber generell sei das Interesse in der Planungsindustrie gestiegen. Man diskutiere heute nicht mehr darüber, ob Massnahmen erforderlich sind, sondern welche Lösungen geeignet sind. Als zweiten Punkt nennt sie das konkrete **Bewilligungsverfahren**. Die Bewilligungsbehörden setzten die Normen oft nicht um, und die Bauberatungsstellen würden auch bei schwierigen Fragen nicht immer beigezogen. Sie erfahren nach wie vor manchmal gar nicht, wenn etwas gebaut wird. Zudem sind die wichtigen Details gerade für Sehbehinderte auf den Bewilligungsplänen kaum erkennbar. Als drittes nennt sie die **Kontrolle**. Wenn die Bewilligung erteilt ist, bleibt schwierig zu kontrollieren, ob der Bau auch so ausgeführt wird: Die Bauberatungsstellen hätten dazu keine Ressourcen und die Behörden oft auch nicht. Weiter sei der **breite Behinderungsbegriff** im Gesetz wichtig, weil er die Alterseinschränkungen auch als Behinderung zählt. Gerade deswegen sei viel möglich gewesen. Hinter all dem aber stehe das sehr wichtige **Verbandsbeschwerderecht**, um etwas erreichen zu können. Dadurch müsse das hindernisfreie Bauen ernst genommen werden.

Im Fokusgruppengespräch sind sich die Vertreterin einer städtischen Baubewilligungsbehörde und der Bauberater einig, dass auch ein früher Einbezug des Themas in die **Planung** entscheidend sei, denn häufig wolle man einmal erfolgte Planungen später nicht mehr ändern. Es gebe durchaus Planungsansätze, die von Anfang an zu Hindernisfreiheit und zu Bauten von hoher Qualität führten. Bei Sanierungen und Umbauten gehe es um Optimierung, damit eine zukünftige Nutzung durch behinderte Menschen nicht beeinträchtigt werde. Der Bauberater ergänzt, dass eine systematische Verankerung der Überprüfung der Hindernisfreiheit im Baubewilligungsverfahren in Luzern dazu geführt habe, dass die Bauberatungsstelle bereits in Projektwettbewerben in der Fachjury Einsitz nehmen könne und in die Stadtentwicklung eingebunden sei. Das erspare Umwege und Kosten. Welche Kosten verhältnismässig sind, ist auch im Tiefbau häufig der Streitpunkt. Das sei ein emotionales Thema, sagt die Vertreterin des ASTRA. Die Behinderten hätten eine starke Lobby. Damit man wahrgenommen wird, müsse man manchmal übers Ziel hinaus-schiessen, und da mache man sich auch unbeliebt. Wichtig sei, in einen konstruktiven, kontinuierlichen Dialog zu kommen. Aber da sei die Situation beim Fussverkehr generell ähnlich.

Aus den Expertengesprächen geht deutlich hervor, dass die **Akzeptanz** des Gesetzes und des behindertengerechten Bauens bei den involvierten Stellen für die Umsetzung mit entscheidend ist. In der Online-Befragung der Bauberatungsstellen sowie der Befragung der kantonalen und städtischen Baubehörden wurden diese zu ihren Einschätzungen und Haltungen gegenüber dem Behindertengleichstellungsgesetz und der Behindertengleichstellung befragt (vgl. **Abbildung 21**). Hier zeigt sich, dass nicht nur die Bauberatungsstellen, sondern auch die Hoch- und Tiefbaubehörden zu einem hohen Prozentsatz völlig oder eher bejahen, das BehiG sei für sie ein **wichtiges Arbeitsinstrument**.

Abbildung 21: Einschätzungen des BehiG aus der Sicht der an der Umsetzung Beteiligten (Antwortende waagrecht; beurteilte Aussagen senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: 21 Bauberatungsstellen, 15 kantonale und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 20 kantonale und 4 städtische Tiefbaubehörden.

Praktisch alle Beteiligten bejahen, dass dank dem BehiG die Anliegen von Menschen mit Behinderungen stärker berücksichtigt werden. Dass die im BehiG enthaltene Verhältnismässigkeitsklausel zu **Rechtsunsicherheit** führe, lehnt eine Mehrheit ab, wobei die Bauberatungsstellen etwas häufiger diese Meinung vertreten als die Behörden. Umstrittener ist, ob das BehiG zu hohe **Kosten** verursache. Dies verneinen alle Bauberatungsstellen, aber bei den Hochbaubehörden überwiegt die Antwort eher ja. Da die zahlenmässig dominierenden kantonalen Behörden hier insbesondere die eigenen Liegenschaften betreuen, dürfte sich ihre Einschätzung stark auf diesen Punkt beziehen. Die Tiefbaubehörden stimmen bei der Kostenfrage zur Hälfte zu, aber auch hier nur wenige völlig.

Dagegen lehnen alle Beteiligten die Aussage ab, dass das BehiG zu einer **Überreglementierung** führe. Die Ablehnung ist insbesondere auch bei den Hochbaubehörden deutlich. Ebenfalls keine Seite stimmt der

Aussage zu, dass die Anforderungen des BehiG übertrieben seien. Am höchsten ist hier der Anteil der Eher ja-Antworten bei den Tiefbaubehörden, die häufig erst durch das BehiG ernsthaft mit dem Thema des hindernisfreien Bauens im öffentlichen Raum konfrontiert waren. Die Tiefbaubehörden sind es auch, die bis 2023 die Anpassung sämtlicher Bushaltestellen an die Hand zu nehmen haben.

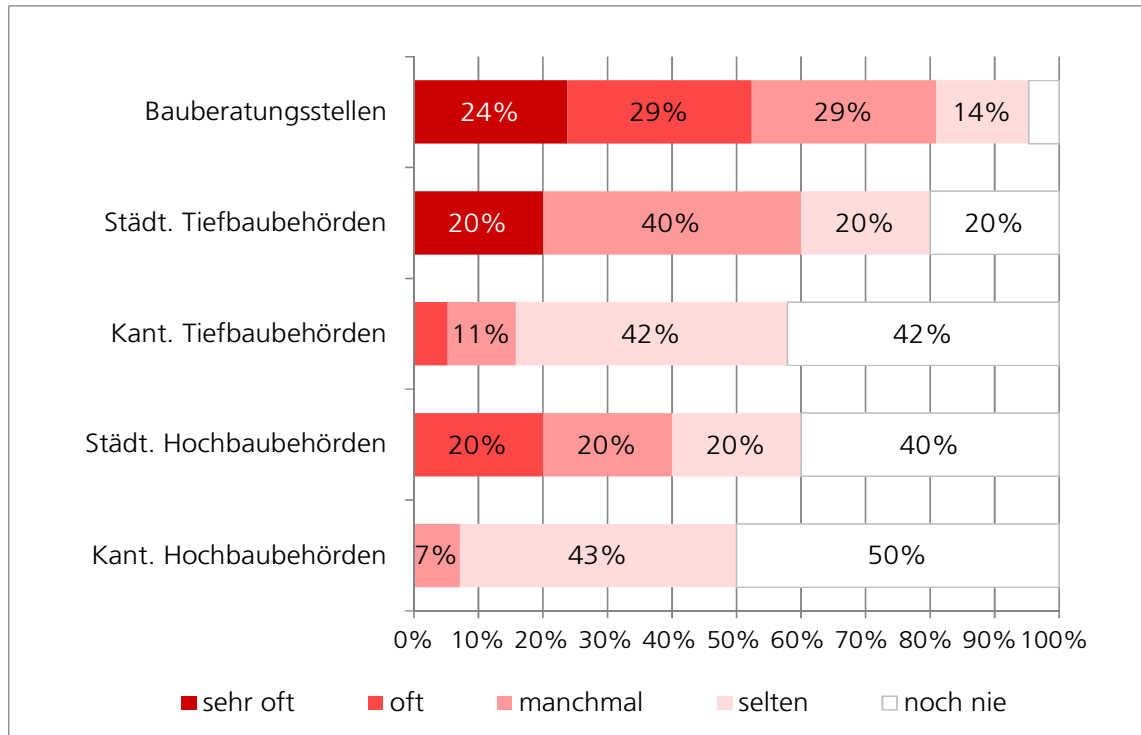
4.3.6 Konfliktfälle und Konfliktlösung

Konfliktfälle und der Umgang damit waren und sind im Baubereich wichtig, um gewisse Standards des behindertengerechten Bauens zu klären. Die Vertreterin der städtischen Baubewilligungsbehörde sieht in Rekursen das beste Instrument, um zu definieren, was genau zu tun ist und dadurch Rechtssicherheit herzustellen. Im Folgenden wird daher ausführlicher auf die Konflikte und Konfliktlösungen eingegangen (zu den Gerichtsfällen vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Zunächst zur **Konflikthäufigkeit**, wie sie aus **Abbildung 22** ersichtlich ist: Insbesondere von den Bauberatungsstellen haben über die Hälfte oft oder sehr oft mit Konfliktfällen zu tun. Bei den Baubehörden ist dies weniger ausgeprägt der Fall. Am konfliktferndsten sind die städtischen Tiefbaubehörden, die in die Gestaltung des öffentlichen Raums, der Strassen, Tram- und Bushaltestellen involviert sind.

Welche **Themen** stehen bei den Konflikten im Vordergrund? Die Bauberatungsstellen präzisieren, dass es in den Konfliktfällen sehr häufig um Wohngebäude geht (vgl. **Abbildung 23**). Teilweise dürften hier auch Schnittstellenprobleme mit der IV mit umfasst sein, wenn es beispielsweise darum geht, dass bei einem Mietblock der behindertengerechte Zugang von aussen inklusive Hauseingang nicht durch die IV finanziert wird. Die IV geht davon aus, dass diese wertvermehrende Investition Aufgabe des Liegenschaftsbesitzers ist. Dieser aber ist nicht verpflichtet, die Wertvermehrung tatsächlich vorzunehmen. Bauliche Anpassungen und deren Finanzierung waren auch in den Betroffeneninterviews bei allen nicht in Institutionen lebenden Personen mit eingeschränkter Mobilität ein Thema. Eigeninitiative und manchmal auch Durchsetzungsvermögen waren gefragt, damit die notwendigen Massnahmen von IV und Liegenschaftsverantwortlichen auch umgesetzt wurden. Gewisse Anpassungen mussten die Betroffenen am Schluss selber bezahlen, um in der langjährigen Wohnung bleiben zu können.

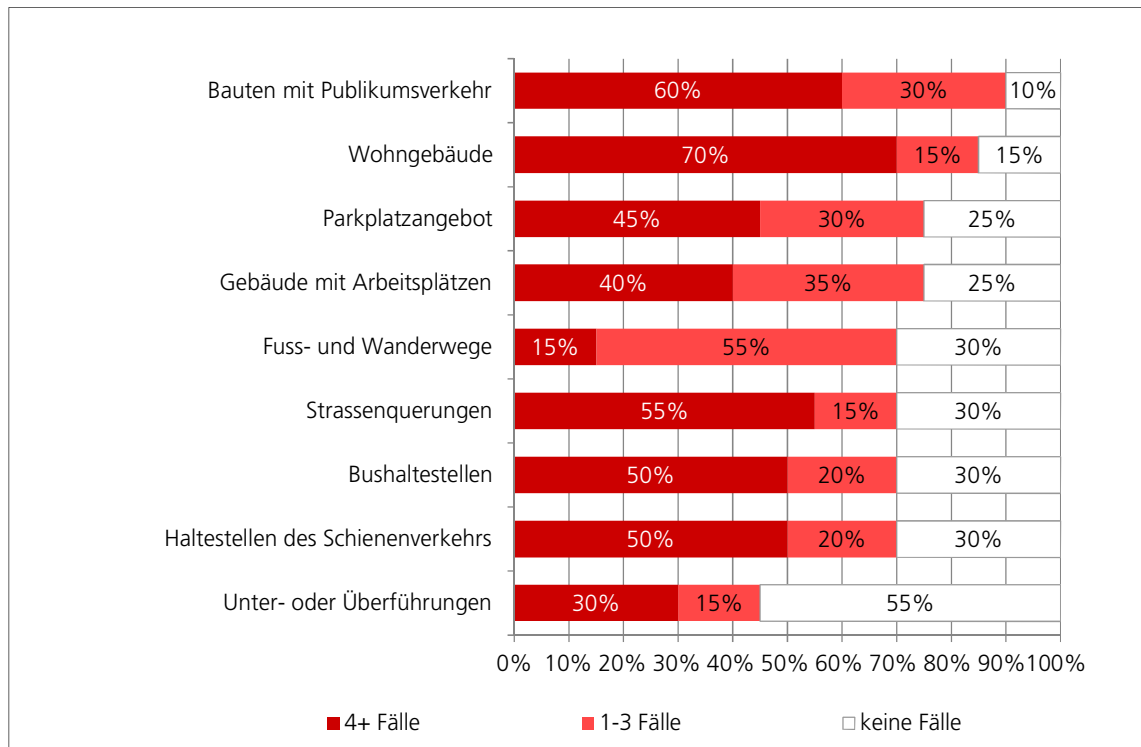
Ebenfalls häufige Konfliktpunkte sind in der Praxis der Bauberatungsstellen Bauten mit Publikumsverkehr. Dazu gehören öffentliche Gebäude, obwohl längst vor Inkrafttreten des BehiG damit begonnen wurde, diese behindertengerecht zu gestalten. Beispiele sind das Learning Center der ETH Lausanne, das Verkehrshaus Luzern oder die Post, wo schliesslich Einigungen gefunden wurden. Es werde nicht automatisch nach einer guten Lösung gesucht, sondern oft nur das Minimum ausgeführt, selbst dann, wenn die Lösungen unbefriedigend sei, sagt die Vertreterin der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen. Behindertengerechte Zugänge würden teils nur über Umwege und Hintereingänge sichergestellt. Dies dürfte heute nicht mehr passieren. Selbst bei Schulgebäuden weiterführender Schulen ist Behindertengerechtigkeit nicht immer eine Selbstverständlichkeit. Die Zürcher Hochschule der Künste etwa liess auf Kritik von Rollstuhlfahrenden daran, dass in ihrem Prestige-Umbau auf dem Toni-Areal Menschen im Rollstuhl der Zugang nur über Umwege möglich und der Lift kaum bedienbar sei, in den Medien verlauten,

Abbildung 22: Häufigkeit von Konfliktfällen



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: 21 Bauberatungsstellen, 14 kantonale und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 19 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden.

Abbildung 23: Themen der Konflikte (Aussagen der Bauberatungsstellen mit Konfliktfällen)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
 Basis: Stellen mit Konfliktfällen: 20 Bauberatungsstellen.

sie habe keine Studierenden mit Behinderungen (allerdings erfüllt das Gebäude mit gewissen Nachbesserungen die Mindestanforderungen der bei Baubewilligung gültigen Version der SIA-Norm 500). Ähnliche Äusserungen im Planungsprozess und im Baubewilligungsverfahren werden in den Interviews auch von anderen Fachschulen berichtet. Man müsse mit der Überzeugungsarbeit immer wieder von vorne beginnen, stellt man bei der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen fest.

Die Bauberatungsstellen erwähnen sodann auch das Angebot an Behindertenparkplätzen als häufigen Konfliktpunkt. Auch Gebäude mit Arbeitsplätzen sowie Strassenquerungen führen nicht selten zu Konfliktfällen. In der Stadt Zürich wurden sehbehindertengerechte Randabschlüsse bei Trottoirüberfahrten bis vors Bundesgericht gezogen, um die Frage exemplarisch zu klären. Weiter folgen Konflikte um Bushaltestellen noch vor Haltestellen des Schienenverkehrs. Im Busverkehr waren früh behindertengerechte Niederflurfahrzeuge unterwegs, die Haltestellen dagegen sind noch nicht entsprechend nachgerüstet. Etwas weniger häufig sind für die Bauberatungsstellen Konflikte bei Unter- und Überführungen sowie bei Fuss- und Wanderwegen.

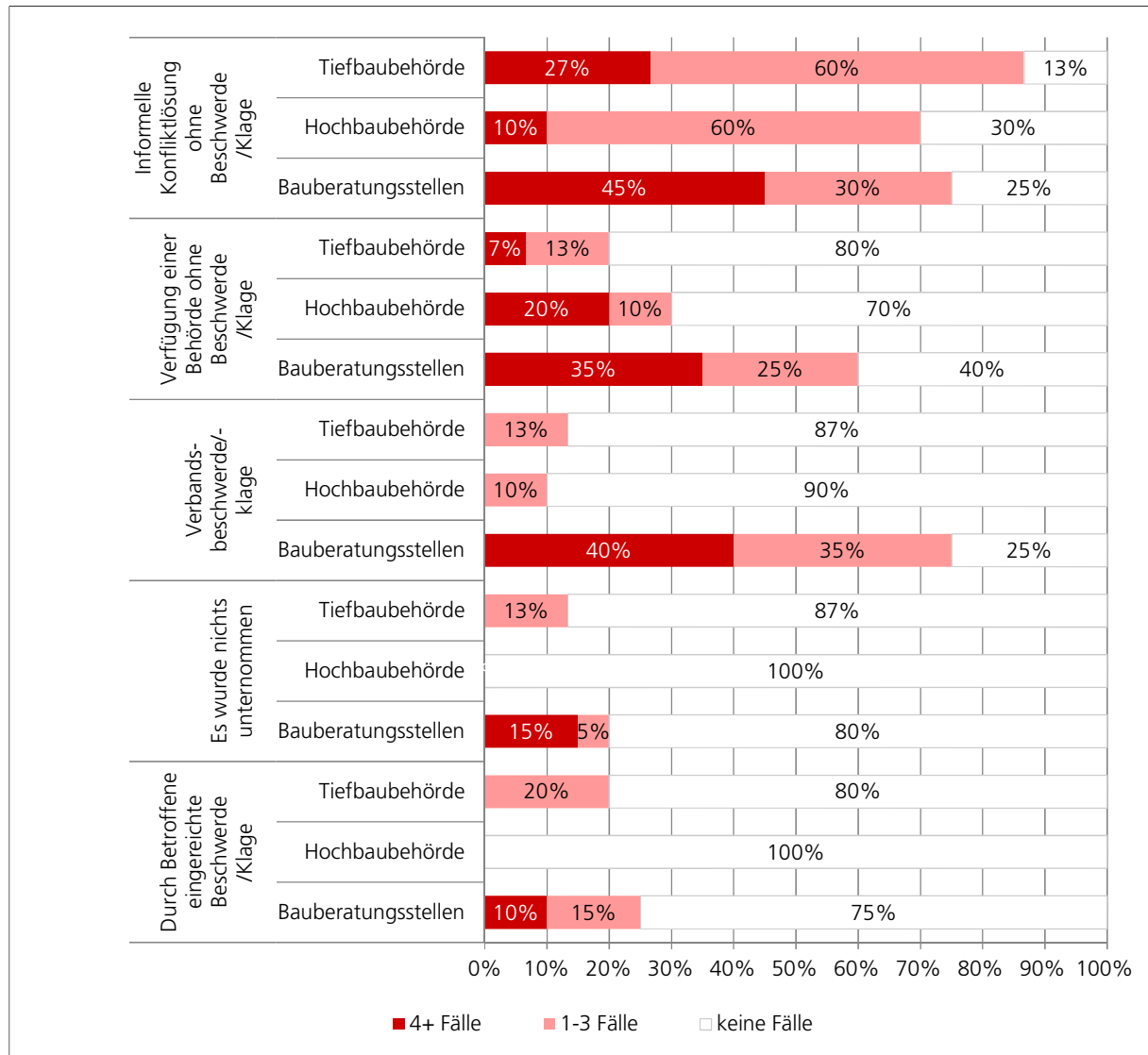
Die Themen der Konflikte, mit denen die kantonalen Hochbaubehörden zu tun hatten, drehen sich ihrem Aufgabenbereich entsprechend am häufigsten um Bauten mit Publikumsverkehr. Bei den kantonalen Tiefbaubehörden waren Strassenquerungen das wichtigste Konfliktthema. Bei den Städten lässt sich keine klare Reihenfolge ausmachen.

Die bei Konflikten betroffenen **Behinderungsarten** waren im Baubereich regelmässig Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung (100% der Bauberatungsstellen geben solche Fälle an), aber auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen (89%) sowie Sehbehinderte (87%). Drei Viertel (73%) der Bauberatungsstellen geben zudem Hörbehinderte als von Konfliktfällen Betroffene an. Die übrigen Behinderungsarten kommen nur selten vor.

Wie mit den Konflikten umgegangen wurde, zeigt **Abbildung 24**. Aus der Sicht aller Befragten ist die informelle Konfliktlösung der gängigste Weg. Er ist besonders häufig bei den Tiefbaubehörden. Von Bedeutung ist bei den Bauberatungsstellen auch die Lösung über eine behördliche Verfügung, ohne dass es nachher zu einer Beschwerde oder Klage kommt. Diese behördliche Verfügung ist im Baubereich in der Regel die Baubewilligung. Es scheint also, dass im Bewilligungsverfahren von Behindertenseite vorgebrachte Einwendungen teilweise gehört werden und über Auflagen bei der Bewilligung die Umsetzung des BehiG sichergestellt wird. Das Instrument der Verbandsbeschwerde erwähnen die Bauberatungsstellen jedoch noch häufiger – die Hoch- und Tiefbaubehörden dagegen geben an, dass sie damit kaum Erfahrung hätten. Die Häufigkeit von Verbandsbeschwerden hängt nicht zuletzt damit zusammen, wie das Baubewilligungsverfahren in den einzelnen Kantonen geregelt ist. So kennt etwa Zürich keine Einspracheverfahren vor der Erteilung der Baubewilligung. Hier kann nur gegen die bereits erteilte Baubewilligung Rekurs eingelegt werden.

Ein Fünftel der Bauberatungsstellen geben auch Konfliktfälle an, in denen nichts unternommen wurde. Aus Behördensicht dagegen kommt dies gar nicht (Hochbau) oder selten (Tiefbau) vor. In diese Kategorie dürften Bauvorhaben fallen, bei denen aus Kostengründen auf Anpassungen für Menschen mit Behinderungen verzichtet wurde. Ähnlich selten sind Beschwerden von einzelnen Menschen mit Behinderungen. Auch hier sind es neben den Bauberatungsstellen nie die Hochbau-, aber manchmal die Tiefbaubehörden, die mit solchen Beschwerden konfrontiert waren.

Abbildung 24: Wie wurde mit den Konflikten umgegangen? Stellen mit Konfliktfällen (Antwortende waagrechte Beschriftung, beurteilte Aussagen senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Stellen mit Konfliktfällen: 20 Bauberatungsstellen, 7 kantonale und 3 städtische Hochbaubehörden sowie 11 kantonale und 4 städtische Tiefbaubehörden.

Wo **Schwierigkeiten** mit der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes **aus Sicht der privatwirtschaftlich strukturierten Baubranche** entstehen, wurde im Fokusgruppengespräch «Bauten und Anlagen» deutlich. Es beteiligten sich die Leiterin Bau einer grossen Wohnbaugenossenschaft mit mehreren tausend Wohnungen, die Leiterin der Abteilung Consulting einer grossen Generalunternehmung, der Bauverantwortliche einer Managementfirma, die grosse Liegenschaftsbestände von Pensionskassen bewirtschaftet, die für die BehiG-Prüfung Zuständige einer städtischen Baubewilligungsbehörde sowie ein Bauberater. Einig sind sich alle, dass bei Neubauten eine behindertengerechte Ausführung keine Probleme stellt und auch kaum zu Mehrkosten führt. Der Knackpunkt liegt bei den Modernisierungen.

Die Vertreterin der Generalunternehmung erklärt, dass behindertengerechte Anpassungen nicht überall sinnvoll möglich seien. Zwar wären sie baulich fast immer machbar, aber von den Kosten her nicht verhältnismässig. Wenn durch ein grösseres Bad oder einen Lifteinbau ein Zimmer wegfällt, führt dies auch zu Ertragseinbussen. Ob eine Anpassung verhältnismässig ist, müsse jeweils objektspezifisch anhand von

Variantenstudien untersucht werden. Anpassungen würden häufig gemacht, wenn die Grundstruktur schon behindertengerecht ist, also zum Beispiel ein Lift besteht. Der Bauverantwortliche der Immobilien-Managementfirma hält fest, dass es keine freie Entscheidung der Bauherrschaft ist, was gemacht wird. Entscheidend sei der Bewilligungsprozess mit Auflagen von Behörden. Da seien sie häufig auch bei Renovationen mit Maximalforderungen konfrontiert, die eigentlich auf Neubauten zugeschnitten seien. Dann müsse man nachträglich aushandeln, was wirklich alles umzusetzen sei. In der Realität gehe es immer um die Frage der Verhältnismässigkeit: Wenn eine Wohnung nur über Treppen erreichbar ist, braucht es dann breitere Türen? Die Vertreterin der Baubewilligungsbehörde kontert, dass die Verbreiterung von Türen fast nichts koste, wenn sie sowieso umgebaut werden. Das bringe auch alten Menschen oder Leuten mit Kinderwagen etwas. Man sollte keine neuen Hindernisse einbauen und die Möglichkeit einer späteren Erschliessung der Wohnung in die Überlegungen einbeziehen. Zu schmale Türdurchgänge schränken auch die Besuchstauglichkeit einer Wohnung stark ein.

Für die Bauleiterin der Wohnbaugenossenschaft besteht der Zwiespalt darin, dass immer auch die Mieten günstig bleiben sollen. Ihre Wohnbaugenossenschaft hat viele Liegenschaften und kann Alternativen anbieten. Es gebe Anpassungen, die würden sie ohne Auflagen auch machen, aber andere nicht ohne Zwang. Sie stellt sich gegen Massnahmen auf Reserve, die später nie gebraucht werden.

Auch der Vertreterin der Baubewilligungsbehörde geht es nicht darum, jede Wohnung rollstuhlgängig zu machen. Aber es gehe darum, Ausgrenzung zu verhindern durch eine angepasste Verbesserung der Situation. In Zukunft werde auch die Altersgerechtigkeit immer wichtiger werden. Der Bauberater betont, dass ein grundsätzliches Interesse des Staates bestehe, dass hindernisfrei gebaut wird: Das entlaste die IV, die bauliche Anpassungen im Einzelfall zahlen muss. Und es sei eine Voraussetzung für die politisch angestrebte Pflege zuhause. Dass Immobilienfirmen teilweise unverhältnismässige Auflagen bekommen, schreibt er fehlender Erfahrung der Baubehörden zu. Da sei der Kanton Luzern mit einer 25jährigen Praxis im behindertengerechten Bauen weiter. Dadurch, dass die kantonale Bauberatungsstelle im Bewilligungsverfahren immer ein Gutachten erstellt, machten grundsätzlich alle Gemeinden ähnliche Vorgaben und die Beratungsstelle habe viel Erfahrung und könne abwägen.

Ein anderes Problem ist für den Bauverantwortlichen der grossen Immobilien-Managementfirma, dass er nicht selten mit widersprüchlichen Anforderungen verschiedener Fachstellen konfrontiert ist, von denen jede nur ihr jeweiliges Anliegen sieht, und am Schluss ihm überlassen bleibt, mit den Widersprüchen umzugehen. Der Bauberater bestätigt, dies könne in Ausnahmefällen passieren. Dann müsse man nachher zusammensitzen und schauen. Die Bauberatungsstelle beurteile aber immer, wie wichtig ein Bau für Menschen mit Behinderungen ist. Seiner Erfahrung nach gibt es meistens eine gute Lösung.

Am Schluss des Fokusgesprächs sind sich alle einig, dass man Etliches erreicht hat und jetzt vor allem eine verlässliche und aus Sicht der Bauherrschaften gerne auch massvolle Praxis bei der Anwendung der Vorschriften braucht. Die grossen Unterschiede von Ort zu Ort und von Kanton zu Kanton seien für sie eine grosse Schwierigkeit, erklärt die Vertreterin der Generalunternehmung. Grundsätzlich ist sie für das Anliegen der Hindernisfreiheit aber optimistisch. Die wachsende ältere Generation sei eine wichtige Konsumentengruppe. Der Markt werde viele Anpassungen selber verlangen. Die Knackpunkte sieht sie bei den Details, was Sinn macht und was nicht.

4.4 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung

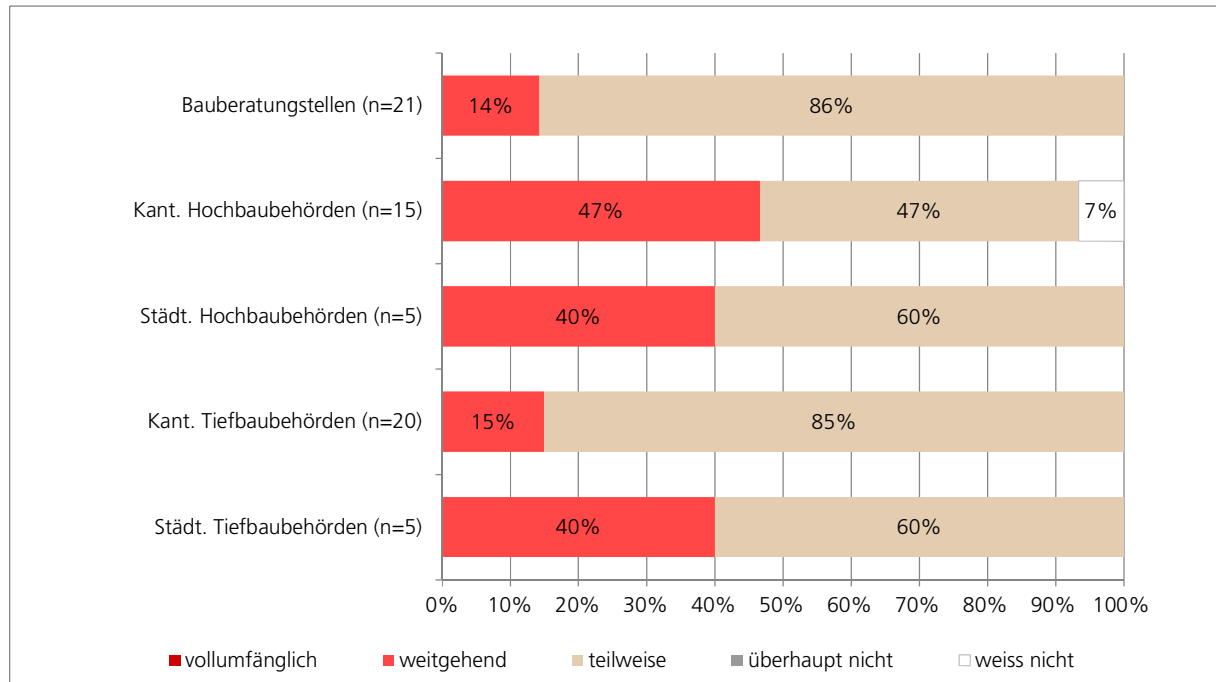
Was wurde in den letzten zehn Jahren im Baubereich erreicht und wie weit ist dies aufs Behindertengleichstellungsgesetz zurückzuführen? Zu dieser Frage werden die Einschätzungen der Fachpersonen und die Erfahrungen von Betroffenen gegenübergestellt.

4.4.1 Entwicklung und Einfluss des BehiG

Stand der Realisierung der Gleichstellung im Baubereich aus Sicht der Umsetzenden

In der Online-Befragung sagt niemand, die Behindertengleichstellung sei im Baubereich bereits vollumfänglich realisiert (vgl. **Abbildung 25**).

Abbildung 25: Realisierung der Behindertengleichstellung im Baubereich



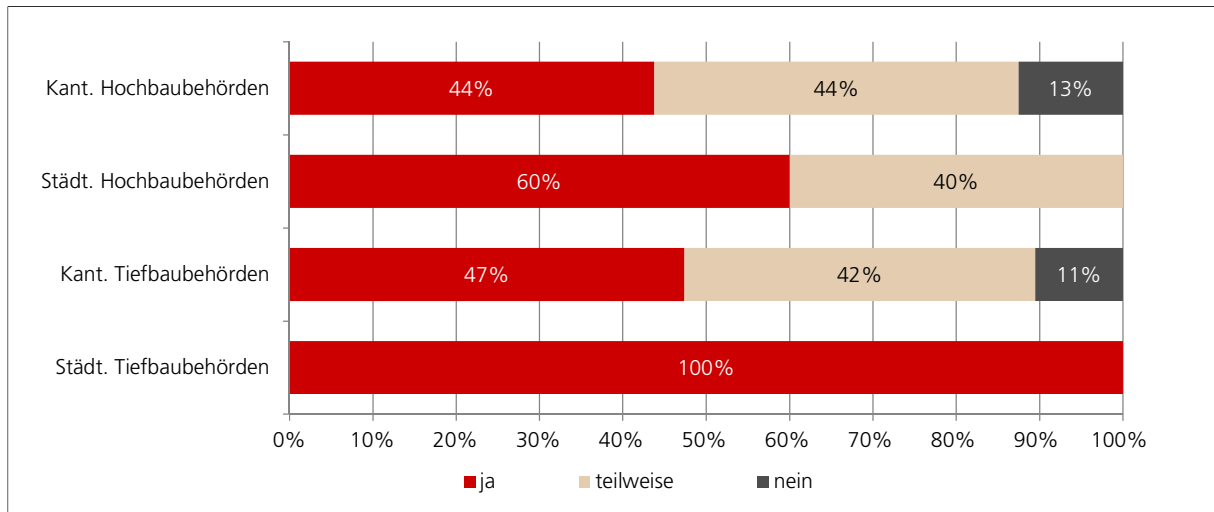
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: 21 Bauberatungsstellen, 15 kantonale und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 20 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden.

Es dominiert die Antwort «teilweise». Daneben besteht ein unterschiedlich grosser Anteil an Stellen, die bereits von einer weitgehenden Umsetzung ausgehen. Am höchsten ist dieser Anteil bei den kantonalen Hochbaubehörden mit 47%. Sie haben möglicherweise vor allem die kantonseigenen Bauten im Auge. Es folgen die städtischen Hoch- und Tiefbaubehörden mit 40%, was jedoch nur je zwei Städten entspricht. Die Städte waren selber in den letzten zehn Jahren teilweise ziemlich aktiv bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes. Kritischer schätzen die Bauberatungsstellen, aber auch die kantonalen Tiefbaubehörden den Stand der Dinge ein. Sie gehen nur zu 14% bzw. 15% bereits von einer weitgehenden Umsetzung aus.

Einfluss des BehiG auf die Durchsetzung von Mindeststandards

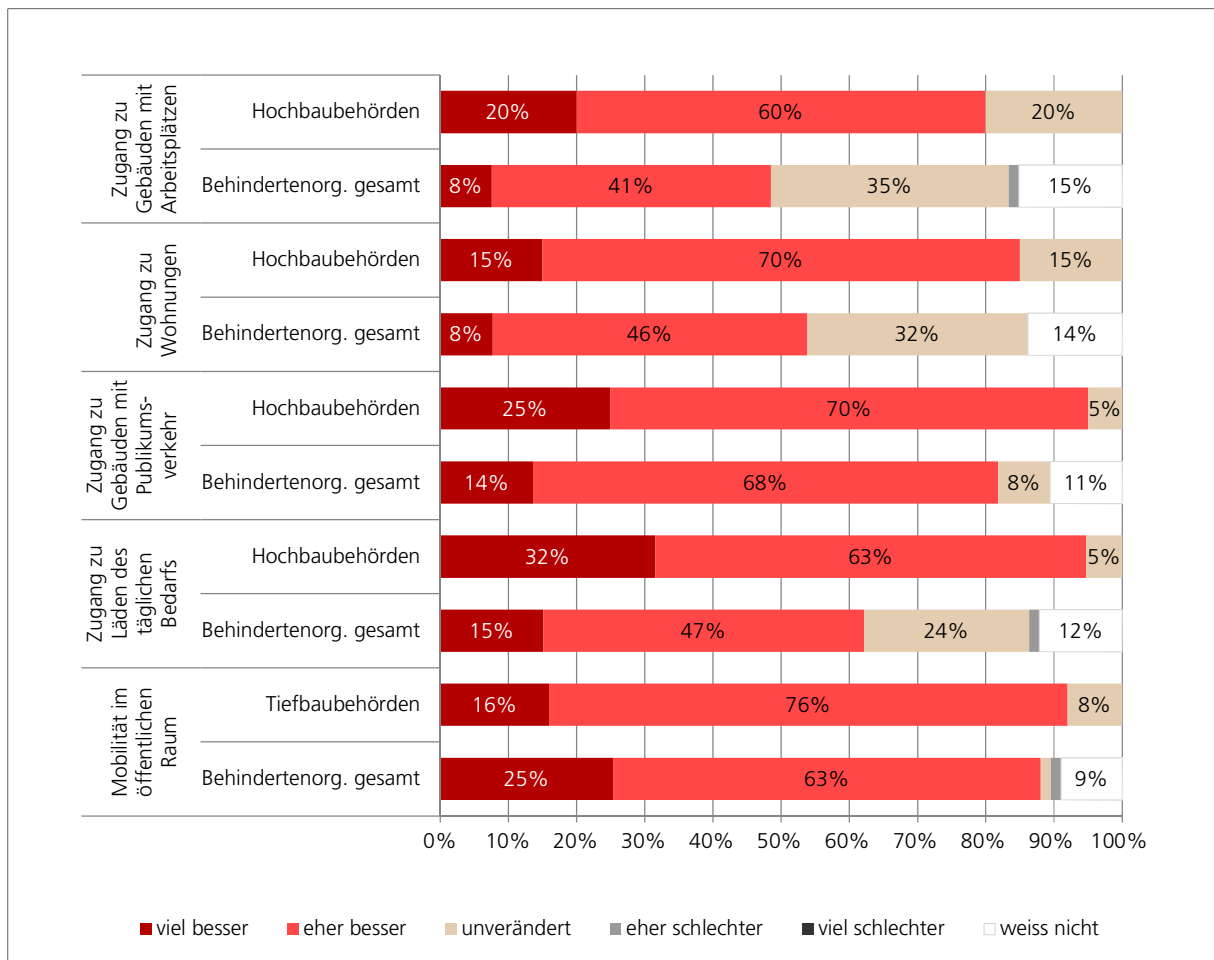
Im Baubereich sind die Bestrebungen, den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, älter als das Behindertengleichstellungsgesetz. Viele entscheidende Regelungen finden sich zudem in den kantonalen Baugesetzen und nicht im BehiG selbst. Trotzdem hatte das BehiG einen grossen Einfluss, wie **Abbildung 26** zeigt. Zwischen 88% und 100% der verschiedenen Baubehörden sind sich einig, dass das BehiG die Durchsetzung bestehender Mindeststandards für Behindertengerechtigkeit teilweise oder insgesamt einfacher gemacht hat. Besonders deutlich bejahen dies die städtischen Tiefbaubehörden.

Abbildung 26: Durchsetzung bestehender Mindeststandards für Behindertengerechtigkeit durch das Behindertengleichstellungsgesetz einfacher geworden



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: 16 kantonalen und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 19 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden.

Abbildung 27: Situation von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu vor zehn Jahren



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: 67 Behindertenorganisationen, 15 kantonale und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 20 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden.

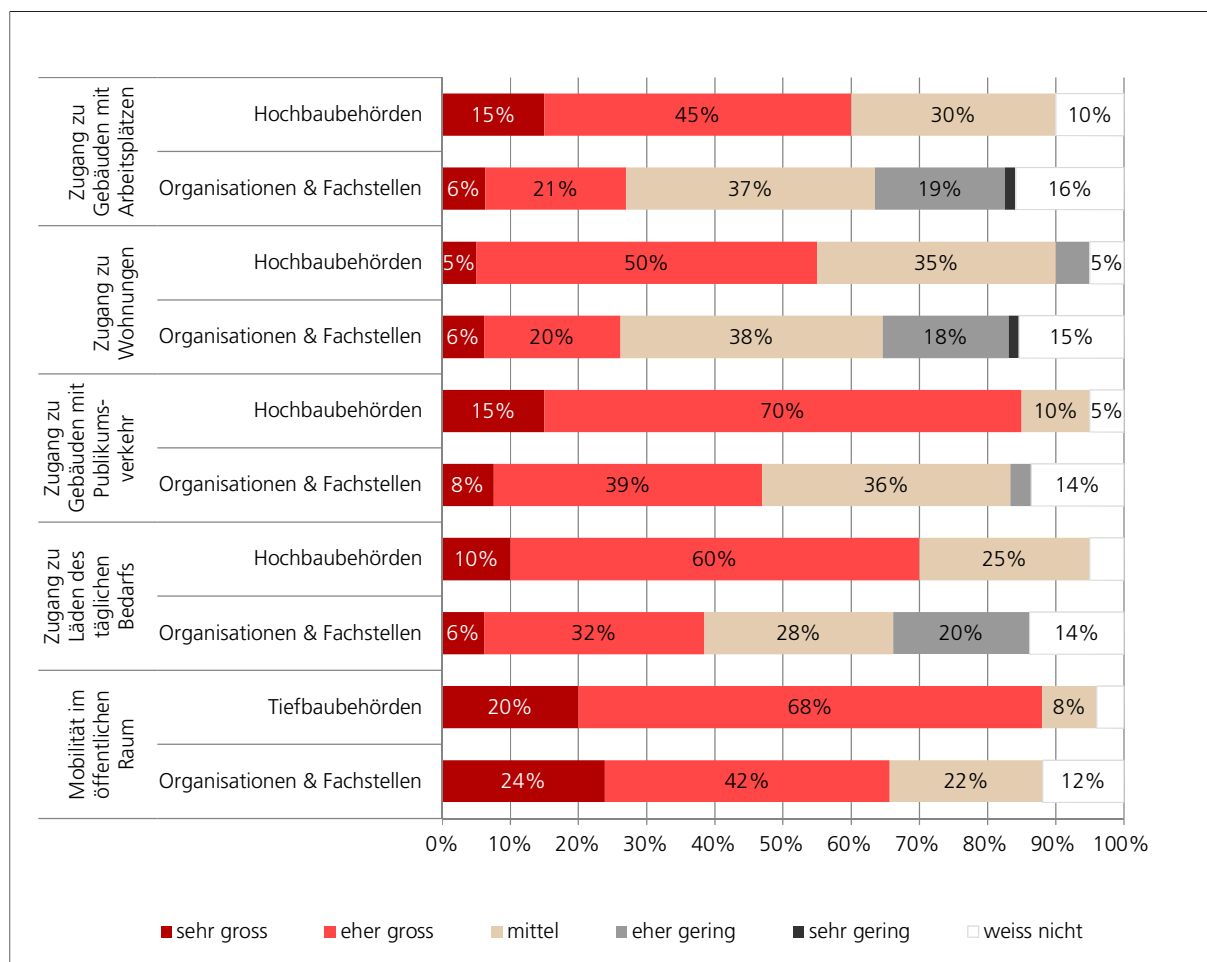
Entwicklung der Gleichstellung im Baubereich in den letzten zehn Jahren

Die **Veränderungen im Vergleich zu vor zehn Jahren** werden in der Befragung klar positiv bewertet (vgl. **Abbildung 27**), wobei die Behörden sich noch positiver äussern als die Fachstellen, Konferenzen und Organisationen der Behinderten selbst. So erachten 80% der Hochbaubehörden, aber nur 49% der Organisationen auf Behindertenseite den Zugang zu Gebäuden zu Arbeitsplätzen als eher oder viel besser. Ähnlich ausgeprägt ist der Unterschied beim Zugang zu Wohnungen, wo die entsprechenden Werte bei 85% und 54% liegen. Klare Verbesserungen sehen beide Seiten dagegen bei Gebäuden mit Publikumsverkehr und bei der Mobilität im öffentlichen Raum. Der Zugang zu Läden des täglichen Bedarfs wurde aus der Sicht der Fachstellen und Organisationen auf Behindertenseite für 62% eher oder viel besser. Die Hochbaubehörden bejahen dies zu 95%.

Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen

Wie der Einfluss des Behindertengleichstellungsgesetzes auf die beobachteten Veränderungen eingeschätzt wird, zeigt **Abbildung 28**.

Abbildung 28: Einfluss des Behindertengleichstellungsgesetzes auf Veränderungen (Antwortende waagrechte Beschriftung, beurteilte Aussagen senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: 67 Behindertenorganisationen, 15 kantonale und 5 städtische Hochbaubehörden sowie 20 kantonale und 5 städtische Tiefbaubehörden.

Wiederum schätzen ihn die Behörden generell als grösser ein als die Organisationen und Fachstellen der Behindertenseite. An der Spitze liegt hier die Mobilität im öffentlichen Raum, wo die erzielten Verbesse-

rungen klar dem BehiG zugeschrieben werden. Nur in diesem Punkt taxieren auch die Organisationen und Fachstellen der Behindertenseite den Einfluss des BehiG überwiegend als eher oder sehr gross. Für die Hochbaubehörden ist dieses Gesetz auch bezüglich der Verbesserungen bei Gebäuden mit Publikumsverkehr entscheidend gewesen. Noch zwei Drittel von ihnen sehen bei Läden des täglichen Bedarfs einen eher oder sehr grossen Einfluss. Am zurückhaltendsten wird der Einfluss bezüglich der Veränderungen bei Gebäuden mit Arbeitsplätzen und Wohnungen bewertet.

4.4.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG im Baubereich

Nach allgemeinen Einschätzungen gefragt, was das BehiG konkret erreicht habe, geben auch in den Experteninterviews viele Fortschritte im Baubereich an. Die Sensibilität sei definitiv eine andere als vor zehn Jahren (Rieder, EBGB). Das Gesetz habe im Baubereich, insbesondere auch über die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde, einen Schub gegeben (Hess-Klein, Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap). Hier habe sich (zusammen mit dem ÖV) am meisten bewegt (Margot-Cattin, Gleichstellungsrat; Ritler, Leiter Geschäftsleiter IV im BSV). Man sei auf dem richtigen Weg, der Baubereich sei gut organisiert, viele Bauberater/innen leisteten gute Arbeit (Auer, AGILE.CH). Im privaten Wohnungsbau habe das Gesetz dazu geführt, dass die Bauherrschaften bei Neubauten teilweise nicht nur die Auflagen erfüllten, sondern darüber hinausgehen (Wehrli, Zentrum für selbstbestimmtes Leben ZSL). Das BehiG habe unglaublich viel erreicht in den letzten zehn Jahren. Ohne dieses Gesetz wäre das sicher heute nicht so (Bakels, ASTRA).

Dass vermehrt auf behindertengerechtes Bauen geachtet wird und neue Wohnungen «eigentlich ziemlich gut gebaut sind für Behinderte» (Frau V.T. Polyarthrititis) wird auch in den Interviews mit Betroffenen festgestellt. Es war jedoch nicht die einzige Veränderung, die für sie in den letzten Jahren im Lebensbereich Wohnen wichtige Verbesserungen gebracht hat. Die Einführung des Assistenzbeitrags der IV am 1. Januar 2012 wird von zwei interviewten Personen mit als entscheidende Voraussetzung für die selbstständige Lebensgestaltung bezeichnet. Die grössere Selbstverständlichkeit, privat zu leben, hat aber auch die IV mit neuen Ansprüchen konfrontiert. Die IV regelt, dass «einfach und zweckmässig» angepasst werden soll. «Dass sich jemand in einer Wohnung bewegen und auch dort bleiben kann, führt zur häufigeren Beanspruchung von baulichen Anpassungen.» (Ritler, Leiter Geschäftsfeld IV im BSV) Diese Vorstellung habe vorher so weniger bestanden, als Betroffene noch häufiger in Heimen lebten.

Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen erwähnt, dass die neue SIA-Norm und die VSS-Norm dank dem BehiG in dieser verbindlichen Art entstanden seien. Es habe dazu einen langen Prozess gebraucht und es seien grosse Ängste zu überwinden gewesen. Die Praxis zeige jedoch, dass die Normen klären, den Planungsprozess vereinfachen und Rechtssicherheit schaffen.

Wenn generell die Erwartungen ans BehiG im Baubereich mindestens teilweise erfüllt wurden, so stimmt dies nicht unbedingt für die Befürchtungen. Eine Befürchtung von Städten und Gemeinden war gemäss der Vertreterin des ASTRA, dass man mit riesigen Aufwänden konfrontiert werde. Dies habe zum Teil zu verhärteten Fronten und Stillstand geführt. Diese Befürchtungen seien noch nicht völlig ausgeräumt, aber es sei ein Prozess in Gang gekommen. Man sei jetzt miteinander im Gespräch. Nicht zuletzt habe man inzwischen verstanden, dass Hindernisfreiheit im öffentlichen Raum sehr vielen zu Gute kommt bis hin zu Personen mit Kinderwagen oder Rollkoffern.

4.4.3 Erfahrungen von Betroffenen

Um den Stand der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen abzubilden, sind deren eigene Erfahrungen wichtig. Was sie in den Interviews zum Wohnen, zum Zugang zu anderen Gebäuden und zum Unterwegssein im öffentlichen Raum sagen, ist im Folgenden den Erfahrungen und Einschätzungen der Expert/innen jeweils vorangestellt.

Wohnen

Von den 20 interviewten Personen wohnen 14 mit ihrem Partner oder Familienangehörigen im Privathaushalt und werden hauptsächlich von ihnen im Alltag unterstützt. Bei einem Interviewpartner wohnt die angestellte Assistenzperson mit ihm zusammen in seiner Eigentumswohnung. Die übrigen 5 Personen leben in verschiedenen Formen betreuten Wohnens, wobei der Grad der Betreuung und der institutionellen Einbettung stark variiert, vom Heim mit integrierter Behindertenwerkstätte über Wohninstitutionen mit wenig strukturierter Betreuung, bei denen Ansprechpersonen bei Bedarf vorhanden sind, hin zu an Pflegeheime angeschlossene Seniorenresidenzen mit verschiedenen Dienstleistungsangeboten. Die Wohnsituation hat grosse Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Lebensgestaltung und hängt bei den interviewten Personen auch eng mit den individuellen Ansprüchen und Perspektiven in Bezug auf Chancengleichheit und Teilhabe zusammen.

Keine der interviewten Personen berichtet von grösseren Schwierigkeiten, Wohnraum zu finden, der auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist – viele sprechen jedoch von einem «Glücksfall», was ihre Wohnsituation betrifft: dass nach dem Unfall ein Wohnungswechsel innerhalb der Siedlung möglich war, dass die Mietwohnung, die man seit Jahrzehnten hat, graduell den Bedürfnissen angepasst werden konnte, dass man in eine neue Überbauung ziehen konnte, die zentrumsnah und behindertengerecht ist, dass die neu gefundene Wohnung Anschluss an den öffentlichen Verkehr hat und rollstuhlgängig ist, sodass kein Umzug nötig wird, wenn sich die gesundheitliche Situation verschlimmert.

Selbst wenn der eigene Wohnraum gefunden und bedarfsgerecht angepasst ist, die Türen breit, das Bad gross und der Lift tief genug, wenn der Zugang ohne Schwellen und Stufen gewährleistet, berichten die interviewten Personen von Problemen beim Zugang zu Wohnungen von Bekannten und Freunden. Generell sind neuere Häuser und Wohnblöcke zugänglicher, wenn auch nicht immer für die etwas grösseren Elektrorollstühle: «Auch bei neueren Wohnungen ist es oft so, dass die Türen zu schmal – oder fast zu schmal – sind für den elektrischen Rollstuhl.» (Herr G.N., Tetraplegiker) Bei Altbauten wird es schwierig. Besuche bei einer Freundin, die in einem älteren Haus wohnt, seien für sie unmöglich, sagt eine Rollstuhlfahrerin: «Wir müssen immer in Restaurants abmachen». Aber so sei es halt, früher habe man im Gegensatz zu heute einfach nicht auf diese Dinge geachtet. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Die **Fachberatungsstelle Procap Wohnen**, welche eine Datenbank für rollstuhlgängige Wohnungen betreibt, Beratung bei der Suche anbietet und sich für mehr bezahlbare rollstuhlgängige und altersgerechte Wohnungen engagiert, macht die Erfahrungen, dass es immer noch viel zu wenig hindernisfreie Wohnungen in der Schweiz gibt. Im aktuellen Wohnungsangebot der wichtigsten Online-Portale sind nur rund 10% der Wohnungsangebote rollstuhlgängig, wobei es regional sehr grosse Unterschiede gibt. So liegt der Anteil etwa in Luzern, das seit langem relativ griffige Vorschriften zum hindernisfreien Bauen kennt, mehr als doppelt so hoch (Erhebung Procap, Mai 2015). Mehr als die Hälfte aller Wohnungen in der Schweiz stammen aus der Zeit zwischen 1950 bis 1980. Sie haben bezüglich der Hindernisfreiheit ungünstige Grundrisse, sind häufig nicht stufen- und schwellenlos erreichbar und weisen enge Platzverhältnisse auf. Dieser Wohnungsbestand werde nur sehr langsam und mehrheitlich nicht hindernisfrei erneuert.

Neben der Verfügbarkeit ist auch der Preis oft ein Problem: Bei den rollstuhlgängigen Wohnungen handelt es sich mehrheitlich um solche neueren Datums. Sie sind dementsprechend teurer. Im Segment bis 1'500 CHF, das für Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen in Frage kommt, ist gemäss der Procap-Fachstelle Wohnen lediglich nur etwa 1% des Wohnungsangebots rollstuhlgängig, was sich insbesondere in Regionen mit ausgetrocknetem Wohnungsmarkt stark benachteiligend auswirkt. Im Beratungsalltag von Procap Wohnen sind Anfragen von Menschen häufig, die schon über ein Jahr auf der Suche und entsprechend verzweifelt sind. Zudem brauchen Personen im Rollstuhl Wohnflächen, die nicht zu knapp bemessen sind: Wegen den erforderlichen Durchgangsbreiten und Manövriertflächen kann nicht dicht möbliert werden.

Zudem hat wegen der eingeschränkten Mobilität der Betroffenen die Wohnung als Ort des Rückzugs und der Erholung eine noch grössere Bedeutung.

Die Erfahrungen der Fachstelle Wohnen werden tendenziell bestätigt durch eine Erhebung des Bundesamts für Statistik, in der knapp ein Drittel der Haushalte in der Schweiz ihre Wohnung als leicht zugänglich bezeichnen (vgl. «Behinderung und Wohnverhältnisse», BFS Aktuell 20, März 2015). Am höchsten ist der Anteil bei Haushalten in Gebäuden mit zehn oder mehr Wohnungen (47%). Differenzen zwischen Wohnungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zeigen sich weniger in der Art der Wohngebäude als hinsichtlich der für Menschen mit Behinderungen stärkeren Belastung ihres Budgets durch die Wohnkosten, was jedoch vor allem auf ihre geringe Finanzkraft zurückzuführen ist, und der geringeren Qualität der Wohnungen. Unterschiede bestehen auch bezüglich der Erreichbarkeit von Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. So bezeichnen Menschen mit Behinderungen den Zugang zu medizinischer Grundversorgung, Lebensmittelgeschäften und öffentlichem Verkehr in ihrer Wohnumgebung mindestens doppelt so häufig als schwierig oder sehr schwierig als die Übrigen.

Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen spricht von einer sehr unterschiedlichen Situation im Wohnbereich je nach Kanton. In Bern, Basel und Luzern seien viele zugängliche Wohnungen entstanden. In anderen Kantonen funktioniere die Umsetzung nicht. Einige Kantone haben sogar aufgrund des BehiG früher bestehende Standards herabgesetzt. Es gebe aber auch eine Stadt-Land-Dimension. Auf dem Land haben die Wohnhäuser selten mehr als acht Wohnungen, sodass das BehiG nicht greift. Dass das Bundesgericht in einem Streitfall entschied, die mehr als acht Wohnungen müssten über den gleichen Eingang erschlossen sein, sei in der Praxis schwerwiegend. Man könne das BehiG umgehen, indem man die Wohnungen über mehrere Eingänge erschliesst. Es können ganze Quartiere neu gebaut werden, ohne dass eine einzige hindernisfrei zugängliche Wohnung entsteht. (vgl. dazu Kapitel «Gerichtspraxis»).

Zugang zu anderen Gebäuden

Seit das Bürogebäude renoviert wurde, besteht für Rollstuhlfahrer F.A. kein Zugänglichkeitsproblem mehr am Arbeitsplatz. «Mais les WC : Il y a un WC pour handicapé, mais il est en bas. Et moi je travaille au 6^{ème} étage. Il y a un magnifique WC dont la porte est trop étroite pour que je puisse entrer et puis donc là heureusement que je suis un mec, parce que je peux prendre une bouteille pour aller aux toilettes, mais pour une femme handicapée, ça serait impossible.» (Herr F.A., Multiple Sklerose) Es klingt eine Erfahrung an, von der viele der interviewten Personen mit eingeschränkter Mobilität berichten: Nicht-Betroffene haben oft ein anderes Verständnis von «Barrierefreiheit» als Betroffene. Für sie entpuppen sich der Umweg über Service- und Kellereingänge, die gefährlich steile Rampe, der Lift in minimaler Grösse als Scheinlösungen.

Trotz nach wie vor bestehender Probleme mit dem Zugang zu öffentlichen Gebäuden, Geschäften, Restaurants etc. stellen die interviewten Betroffenen übereinstimmend fest, dass sich in den letzten Jahren vieles verbessert hat. Eine Mehrheit der grösseren Geschäfte sei nun zugänglich, und in der Regel gebe es bei neueren Bauten und renovierten Anlagen keine Schwierigkeiten.

L'accessibilité s'améliore, comme par exemple avant quand j'allais au concert au palais des congrès, pour prendre uniquement exemple, j'ai passé par les cuisines avec un minuscule ascenseur, mais depuis qu'ils ont rénové, l'ascenseur est grand, il y a des toilettes pour handicapés, là il y a eu des nettes améliorations. ... Ce que je me rends compte, je dirais que tous les nouveauX bâtiments que j'ai vus construire ces cinq dix dernières années, je me rends compte que de plus en plus au niveau de l'accessibilité des nouvelles maisons, elles sont faites pour nous maintenant. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

In Bezug auf öffentlich zugängliche Gebäude haben im Internet verfügbare Informationen zur Zugänglichkeit eine spürbare Veränderung gebracht. Dadurch werden Barrieren zwar nicht abgebaut, können aber besser vermieden und umgangen werden: «Si j'ai envie de faire quelque chose, heureusement internet est géniale à ce niveau-là. C'est qu'on va sur internet et on peut relativement vite voir si oui ou non c'est accessible ou pas.» (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Insgesamt fällt die Bilanz der interviewten Betroffenen durchgezogen aus: Sie bemerken zwar eindeutige Fortschritte, werden jedoch immer wieder auch enttäuscht von den aus ihrer Sicht unzureichenden Bemühungen, konsequent Lösungen zu finden – gerade auch im Gesundheitswesen, auf das sie häufig in besonderem Masse angewiesen sind.

Es gibt immer noch Arztpraxen oder Praxen für Physiotherapie, wo kein Rollstuhlzugang gegeben ist. Da frage ich mich schon, ich meine, wer geht zur Physiotherapie? Da gehen ja nicht die gesunden Leute hin, sondern eben die, die Schwierigkeiten haben. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Bei privaten Bauten mit Publikumsverkehr ist die Rollstuhlgängigkeit teilweise zum Verkaufsargument avanciert, etwa bei Hotels. Die Realität kann anders aussehen:

Wir haben im Hotel vorher gefragt: «Ist es rollstuhlgängig?» – «Ja, es ist rollstuhlgängig.» Dann ist es wie in den Keller runtergegangen. Eine sehr steile Rampe runter. Also, meine Kollegin hat rückwärts runtergehen müssen. Sie hat Angst gehabt, dass ich aus dem Rollstuhl rausfalle. Und dann nachher sind wir mal unten angekommen. Der Lift – ich bin mit dem Rollstuhl nicht in den Lift reingekommen. (Frau V.T., Polyarthrit)

Mehrere Gesprächspartner haben auch den Eindruck, dass Zugänglichkeit und Nutzbarkeit manchenorts nicht optimal sind, weil die Betroffenen selber kaum in die Planung einbezogen werden. Wer auf zwei Füßen steht und keine Mobilitätseinschränkung hat, könne sich oft nicht vorstellen, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit eine Infrastruktur funktioniert. Dies gilt nicht zuletzt für Läden des täglichen Bedarfs. Aufgrund des BehiG seien Zugänge auch bei älteren Gebäuden teilweise verbessert worden, sagt die Vertreterin der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen. Sonst sei nicht viel passiert. Die Migros zum Beispiel hatte lange vor dem BehiG zusammen mit der Fachstelle einen Leitfaden zu behindertengerechtem Ladenbau herausgegeben, halte sich aber inzwischen selber nicht mehr dran. Ein generelles Problem bei privaten Bauten mit Publikumsverkehr sei, dass man beim Bauen noch nicht wisse, was nachher hineinkommt. Aus Wohnungen können Arztpraxen werden. Daher sollte aus Sicht der Fachstelle bei Bauten, die sich für eine Gewerbenutzung eignen, immer mit einer öffentlich zugänglichen Nutzung geplant werden.

Unterwegssein im öffentlichen Raum

Von Hindernissen und Hürden beim Unterwegssein im öffentlichen Raum sind vor allem Menschen mit Seh- und Mobilitätsbehinderungen betroffen. Für **blinde oder sehbehinderte** Menschen gibt der weisse Stock generell viel Sicherheit und ermöglicht anderen Fussgängern und Verkehrsteilnehmern, richtig zu reagieren und Rücksicht zu nehmen, Dennoch können (unerwartete) Hindernisse auf Trottoirs gefährlich werden:

Da hat einer das Motorrad einfach quer auf das Trottoir gestellt. Und nachher habe ich diesem ausweichen wollen und genau an dieser Stelle geht eine Treppe zu einem Laden runter. Und nachher bin ich dort runtergefallen – ja, wie ein Sack und habe das Knie kaputt gemacht. (Herr W.P., blind)

Was die Hindernisse betrifft, habe sich die Situation eher verschlechtert, meint eine weitere Interviewpartnerin mit Sehbehinderung. Ihr fällt auf, dass es in den Innenstädten immer mehr Stelltafeln, Ständer etc. vor den Geschäften gibt.

Für Personen mit **eingeschränkter Mobilität** ist entscheidend, auf Trottoirs herauf und wieder hinunter kommen zu können, es braucht also in regelmässigen Abständen und an entscheidenden Stellen Trottoirabsenkungen.

Ich bleibe mit dem elektrischen Rollstuhl immer auf der Strasse, denn da weiss ich, dass ich vorwärts komme. Über einen Absatz von zehn Zentimetern kann ich nicht hinunter. Und es gibt nicht immer eine Absenkung, um wieder aufs Trottoir zu kommen. Da muss man allenfalls einen halben Kilometer zurück. Also bleibe ich auf der Strasse, da fühle ich mich sicherer. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Auf die Strasse auszuweichen, ist allerdings nicht für alle eine Option:

Ich bin ja immer mit dem Elektrorollstuhl arbeiten gegangen. Man darf zwar damit nicht auf dem Trottoir fahren, aber es ist mir auf der Strasse zu gefährlich gewesen. ... Und dort habe ich immer schauen müssen, wo ich runter kann und wo nicht. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Um weitere Strecken zurückzulegen, benutzen fast alle der interviewten Personen, die im Rollstuhl unterwegs sind oder an Stöcken gehen, hauptsächlich das Auto - Ausnahmen sind die aus Altersgründen gehbehinderten Personen. Für die Autofahrenden ist entscheidend, dass genügend **Behindertenparkplätze** zur Verfügung stehen, die so gross sind, dass man den Rollstuhl gut ein- und ausladen kann, sowie dass auch die Parkhäuser mitsamt Bezahlsystem für alle selbständig nutzbar sind.

Am Bahnhof hat es einen Behindertenparkplatz. Und ich weiss nicht, wie dort jemand zurande kommt, der alleine den Rollstuhl auslädt und hinstellt. Der Parkplatz ist nicht nur gegen hinten, sondern auch noch seitlich abfällig. Und ich finde es einfach ganz schlimm, wenn es einen einzigen Behindertenparkplatz im ganzen Bahnhof hat. Behindertenparkplätze gibt es einfach viel zu wenig in der Schweiz. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Dass die vorhandenen Behindertenparkplätze öfter auch von Leuten besetzt werden, die «einfach gehen und rennen können», ist eine Erfahrung, die Verschiedene teilen. Eine Veränderung, die unabhängig vom Inkrafttreten des BehiG beobachtet wird:

Was je länger je mehr kommt, sind diese Garagen, bei denen Sie runterfahren müssen und ein Billett ziehen und bei der Kasse entwerten. Ein Billett ziehen kann ich nicht. Dann musst du dort zwei Türen rein bis du beim Lift bist – kann ich auch nicht. Also mein Mann muss jetzt immer mitkommen. Die Selbstständigkeit ist verloren. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Im öffentlichen Raum sei der generelle Stand, dass das Thema hindernisfreier Verkehrsraum sich etabliert hat, erklärt die Vertreterin des ASTRA. Das Ziel sei inhaltlich nicht mehr umstritten, aber es gehe immer um die Verhältnismässigkeit, was gleichzusetzen sei mit den Kosten. Kantone und Gemeinden bauen den Verkehrsraum und berücksichtigen das Thema sehr unterschiedlich: Die grösseren Städte seien meist sehr pflichtbewusst und vorbildlich. Bei den kleineren Gemeinden sei es sehr verschieden. Die ASTRA-Vertreterin betont, es sei nicht immer teuer, den Verkehrsraum hindernisfrei zu gestalten. Es gebe teilweise auch billige einfache Massnahmen, die viel bewirkten, aber darüber fehle manchmal das Know-how. Wichtig sei, von Anfang an daran zu denken. Da müsse noch Schulung betrieben werden.

Für eine wirkungsvolle Umsetzung wichtig hält die Vertreterin des ASTRA nicht Maximalforderungen, sondern eine Versachlichung des Themas mit guter Information. Nur so könne man in einen konstruktiven

Dialog kommen. Denn es sei eine Illusion, den ganzen Verkehrsraum hindernisfrei machen zu können. Das sei nicht finanzierbar. Es gehe darum, einen Weg zu finden, um das zu machen, was sinnvoll sei. Im Unterschied zum Hochbau gibt es im Tiefbau keine fixe Regel, was verhältnismässig ist und was nicht. Hier bleibt dies immer auszuhandeln und abzuwägen.

Als Gesamtfazit über alle drei Bereiche hinweg hält die Vertreterin der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen fest, dass das Thema von den Verantwortlichen besser beachtet wird als vor zehn Jahren, auch wenn bei der Umsetzung noch einige Mängel bestehen, aber zwischen den Kantonen seien die Unterschiede gross. Und weil bestehende Bauten erst angepasst werden, wenn eine Baubewilligung für einen Umbau erforderlich ist, wird die Wirkung der Massnahmen erst langsam spürbar. An und für sich sind die bestehenden Umsetzungsstrukturen ausreichend, aber die Ressourcen fehlen. Und nach jedem Wechsel in der Führungsstruktur von Ämtern sei ein Neuanfang nötig. Mal ist's ein Fortschritt, mal ein Rückschritt, aber man könne sich nicht einfach darauf verlassen, dass die Bewilligungsbehörden über das nötige Fachwissen verfügen. Interessenvertretung und Überzeugungsarbeit seien immer wieder von vorne nötig.

4.5 Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Behörden erklären 88% der Bauberatungsstellen, aber nur 25% der Hochbaubehörden und 46% der Tiefbaubehörden, sie sähen Handlungsbedarf. Die Bauberatungsstellen nennen am häufigsten als prioritären Bereich die Mobilität im öffentlichen Raum. An zweiter Stelle folgen Wohnbauten. Diese beiden Schwerpunkte stimmen mit den Einschätzungen von Behindertenkonferenzen und -organisationen überein. Die wenigen Hochbaubehörden, die Handlungsbedarf sehen, legen die Schwerpunkte eher bei den eigenen Handlungsfeldern und die Tiefbaubehörden sehen mehrheitlich bei der Mobilität im öffentlichen Raum Handlungsbedarf.

Im Folgenden werden die Lücken und Probleme sowie die Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten detaillierter präsentiert.

4.5.1 Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten

In den offenen Antworten der Befragungen, aber auch in den Expertengesprächen und in der Fokusgruppendifkussion zum Thema «Bauten und Anlagen» werden folgende Lücken und Probleme bei der Umsetzung des BehiG im Baubereich geortet:

Information und Sensibilisierung

■ **Fehlende Sensibilität:** Drei kantonale Bauberatungsstellen sowie der Dachverband der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH sehen eine Schwachstelle darin, dass Bauherrschaften, Liegenschaftsbesitzer/innen und Planungsfachleute die rechtlichen Vorgaben nicht bekannt seien oder sie diese nur minimal umsetzten. Eine Tiefbaubehörde weist darauf hin, dass die Handlungsschwerpunkte im Strassenbaubereich und bei der Gestaltung des öffentlichen Raums politisch bestimmt würden und dort die Sensibilität für das Thema oft fehle.

■ **Fehlende Fachkompetenz:** Die Bauberatungsstellen machen die Erfahrung, dass es für Betroffene oft schwierig ist, in Baubewilligungsverfahren aufliegende Pläne zu lesen. Diese seien nicht für Laien gemacht, erklärt die Vertreterin der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen. Die Bewilligungsbehörden müssten die Überprüfung deshalb selber systematischer und fachkompetenter vornehmen. Die Sicherstellung der Gesetzesanwendung sei weitgehend den Bauberatungsstellen überlassen, die für diese Aufgabe aber nicht die nötigen Mittel erhielten. Mangelnde Fachkompetenz bei den Behörden führen auch zwei kantonale Bauberatungsstellen an.

Vollzug

■ **Umgehbarkeit des BehiG im Wohnungsbau:** Alle Personen, welche im Fokusgruppengespräch die Seite der Bauenden vertreten, bestätigen, dass man oft darauf achte, nur gerade so zu sanieren, dass es kein Baugesuch brauche und damit auch das BehiG nicht ins Spiel komme. In Kantonen mit einer hohen Untergrenze im Wohnungsbau geht nach den Erfahrungen von Bauberatungsstellen eine Tendenz dahin, nie mehr als acht Wohnungen über den gleichen Eingang zu erschliessen, weil dann das BehiG nicht greift.

■ **Fehlende Kontrollen:** Vier Bauberatungsstellen monieren, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zum behindertengerechten Bauen sowie der Normen SIA 500 und VSS 640 075 werde nicht genügend kontrolliert. Die Vertreterin der städtischen Baubewilligungsbehörde bestätigt das Kontrollproblem. Sie hätten keine Kapazität für diese Arbeit. Nur die Gastronomiebetriebe würden geprüft, öffentliche Gebäude zum Teil, aber keine Läden und Wohnungen. Der Luzerner Bauberater, der über obligatorische Gutachten in den Baubewilligungsprozess involviert ist, versucht die Bewilligungsbehörden zu sensibilisieren, sie sollen bei der Kontrolle von Fassaden und Grenzabständen auch ein Augenmerk auf die Behindertengerechtigkeit legen. Das funktioniere gut, aber sei sicher nicht flächendeckend. Die Gastgewerbepolizei helfe mit, die Behinderten-WCs zu kontrollieren. Selber haben die Beratungsstellen nicht die Kompetenz, Baustellen zu kontrollieren. In nicht öffentliche Gebäude kommen sie auch gar nicht hinein. Der Präsident der SIA 500-Normenkommission sieht das grösste Problem in kleineren Gemeinden. Er fragt sich, ob sie überhaupt kompetente Leute haben sowie Zeit und Geld, Kontrollen durchzuführen.

■ **Mobilität im öffentlichen Raum:** Hier wird von verschiedener Seite noch ein grosser Umsetzungsbedarf geortet. Lange Zeit waren unterschiedliche Forderungen von Mobilitäts- und Sehbehinderten, aber auch Konflikte mit den Anliegenden der Velofahrenden eine Erschwernis, die noch da und dort in den Kommentaren auftaucht. Dieser Punkt dürfte durch die neue VSS-Norm nun jedoch entschärft werden.

Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Nicht angepasste bestehende Bauten:** Vier Bauberatungsstellen führen als prioritäres Problem an, dass die vielen bestehende Bauten nicht angepasst werden müssen. Wenn sie einmal saniert werden, verhindert oft die Regelung zur Verhältnismässigkeit den hindernisfreien Umbau. So werden in Kernzonen, in denen viele kleine Läden und Restaurants sind, keine Anpassungen gemacht und die Nutzung bleibt für Behinderte eingeschränkt. Dieser Punkt wurde schon in der Fünfjahresbilanz zur Umsetzung der BehiG aufgegriffen (EDI 2009, 9). Sie schlug im Rahmen der vorhandenen Mittel beschleunigende Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden oder institutionellen Bauherren vor in Bereichen, die für die soziale Teilhabe zentral sind. Dies wurde jedoch – wie oben ausgeführt – nur von einzelnen Städten und Kantonen aufgegriffen.

Was in Zukunft mit dem älteren Bestand an Liegenschaften in privatem Besitz geschehen soll, war auch Gegenstand des Fokusgruppengesprächs zum Thema «Bauten und Anlagen». Die Leiterin Bau einer grossen Wohnbaugenossenschaft erklärt, es sei nicht realistisch, dass man alle alten Gebäude auf einen Topstandard bringe punkto Behindertengerechtigkeit. Wo nur leicht renoviert werde, habe das auch mit dem Lebenszyklus der Gebäude zu tun. Dort werde auch in 30 Jahren nicht tiefgreifend saniert, höchstens abgerissen und neu gebaut. Wenn tiefgreifend saniert werde, gehe man davon aus, dass ein Gebäude noch 80 Jahre genutzt werden kann. Nur bei solchen Renovationen seien Verbesserungen bezüglich Hindernisfreiheit realistisch. Dass es auch in 50 Jahren noch Gebäude geben wird, die nicht behindertengerecht sind, entspreche dem Verhältnismässigkeitsprinzip und müsse akzeptiert werden, sagt auch der Luzerner Bauberater. Wichtig sei, alles zu prüfen, was man mit einfachen Mitteln tun kann. Irgendwann, erklärt die Leiterin der Abteilung Consulting einer grossen Generalunternehmung, spiele auch der Markt:

Wenn eine Arztpraxis nicht zugänglich ist, gehen die Patienten da nicht mehr hin. Schon heute seien Wohnungen im vierten Stock nicht mehr vermietbar, wenn sie keinen Lift haben.

■ **Fehlende Bestimmung zur Anpassbarkeit der Wohnungen:** Drei Bauberatungsstellen führen als Schwachpunkt an, dass das BehiG nur den behindertengerechten Zugang bis zur Wohnungstür klar vorschreibe. Die Wohnungen selbst dagegen müssten nicht so konzipiert sein, dass sie auf die Bedürfnisse von Menschen mit Mobilitätsbehinderungen anpassbar sind. Dies würde insbesondere bedeuten, keine Schwellen einzubauen, die Türen breit und die Bäder gross genug zu bauen. Inhaltlich mache der Zugang ohne Anpassbarkeit wenig Sinn, zumal das Konzept des anpassbaren Wohnungsbaus schon vor Einführung des BehiG bestand, in der neuen Norm SIA 500 verankert und auch in den meisten Kantonen vorgeschrieben ist. Auch der Präsident der SIA 500-Normenkommission bezeichnet die Anpassbarkeit als fast die wichtigste Massnahme, weil nur dadurch Betroffene in der Wohnung bleiben könnten. Anpassbarkeit werde zunehmend auch ein Verkaufsargument.

■ **Zu hohe Untergrenze im Wohnungsbau:** Sechs kantonale Bauberatungsstellen führen als Problem an, dass das BehiG erst gilt, wenn in einem Gebäude mehr als acht Wohnungen über den gleichen Eingang erschlossen werden. Dies sei gerade in ländlichen Gebieten eine kaum überwindbare Hürde. Wenn nicht kantonale Bauvorschriften dies anders regeln, führt die hohe Grenze dazu, dass abseits der Zentren kaum behindertengerechter Wohnraum entsteht. Statt wie bei den öffentlich zugänglichen Bauten vorbildlich zu wirken, gebe das BehiG in diesem Punkt ein falsches Signal. Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen hält dies für den gravierendsten Schwachpunkt des BehiG.

■ **Im Bewilligungsverfahren nicht Ersichtliches:** Die Vertreterin der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen erklärt, die Umsetzung des BehiG dürfe sich nicht aufs Bewilligungsverfahren beschränken. Dieses sei sehr wichtig, weil nachher Anpassungen schwierig würden. Aber vieles sehe man in den Bewilligungsplänen nicht: Beleuchtung, Kontraste, Akustik, die Markierung von Treppen, die Bedienbarkeit von Aufzügen. Gerade die Anforderungen für Menschen mit Sinnesbehinderungen seien im Rahmen der Bewilligungsverfahren nur schwer vorzubringen.

■ **Fehlende Rechtssicherheit durch grosse Unterschiede in der Bewilligungspraxis:** Für das schweizweit tätige Generalunternehmen führen bei Erneuerungen die grossen kantonalen Unterschiede bei den BehiG-bezogenen Anforderungen zu Zusatzaufwand und Planungsunsicherheit. Dies bestätigt auch der Bauverantwortliche einer grossen Immobilien-Managementfirma. Jede Behörde und Fachstelle tickte etwas anders. Nicht alle seien sehr differenziert, und man könne auch nicht für jedes kleine Projekt alle zuständigen Stellen abklappern. Zwar ist die Verhältnismässigkeitsregel im Hochbau überall dieselbe. Aber grosse Spielräume bestehen darin, was an Ersatzmassnahmen gefordert wird, wenn eine durchgängige Behindertengerechtigkeit nicht verhältnismässig ist. In diesem Punkt ist das BehiG sehr offen. Der Präsident der SIA 500-Normkommission und auch der Bauberater aus Luzern bestätigen, dass immer an den konkreten Einzelfall gebunden sei, was in diesem Rahmen als verhältnismässig verlangt werde. Es komme auf die konkrete Bedeutung eines Gebäudes für Menschen mit Behinderungen an. Da stehe man heute mitten in der Diskussion, und es brauche Erfahrungen und eine Anpassungszeit bei den Beurteilungsstellen. Dies bestätigt auch die Vertreterin einer städtischen Baubewilligungsbehörde. Man lote aus, was man bis zur Grenze, die durch die Verhältnismässigkeit gesetzt ist, machen könne. Aber man stehe immer im Spannungsfeld, dass durch höhere Kosten auch die Mieten steigen. Der Präsident der SIA 500-Normkommission bezeichnet die Rechtssicherheit ebenfalls als sehr wichtig für die Planung. Rechtssicherheit führe dazu, dass die technische Norm besser angewendet werde. Dies bestätigt auch die Leiterin Bau einer grossen Wohnbaugenossenschaft. Es brauche vor allem bei Umbauten klarere Spielregeln. Für verschiedene Bauberatungsstellen ist eine ebenfalls nicht geklärte Praxisfrage, was eine «grosse Zahl» von betroffenen Menschen mit Behinderungen ist, die für das Klagerecht der Behindertenorganisationen gegeben sein muss.

4.5.2 Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten

Alle befragten Akteure konnten auch Verbesserungsvorschläge anbringen. Sie taten dies in den folgenden Punkten:

Information und Sensibilisierung

■ **Information, Sensibilisierung:** Dieser Punkt wird von allen Seiten häufig genannt. Es brauche auf allen Ebenen mehr Information, beginnend bei generell offensiverer Überzeugungsarbeit für eine Strategie der Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, und dies bereits ab der Grundschule. Für den Baubereich werden mehr kurze und prägnante Informationen gefordert, die auch allgemeinverständlich sind. Die Normen sollten nach französischem Vorbild lesbar und illustriert sein. Daneben brauche es gezielte Schulungen, gerade zur neuen VSS-Norm. Vorgeschlagen werden überdies Kampagnen, welche den Nutzen des hindernisfreien Bauens für alle bewusst machen. Mehrfach wird auch die verstärkte Sensibilisierung und Schulung von Baubehörden erwähnt. Bedarf an Bewusstseinsbildung wird auch bei den Bau- und Planungsfachleuten und nicht zuletzt bei den grossen Investoren gesehen.

■ **Ausbildung:** Gefordert wird von Bauberatungsstellen, aber auch von Hochbaubehörden, dass die Baufachkräfte aller Arten und Stufen am Ende ihrer Ausbildung wissen, was die Vorgaben zum hindernisfreien Bauen sind.

Strukturelle Verankerung

■ **Verbesserungen im Baubewilligungsverfahren:** Da Korrekturen schwierig und teuer werden, wenn ein Bau einmal abgeschlossen ist, ist die institutionalisierte Prüfung der Umsetzung des BehiG im Bewilligungsverfahren von entscheidender Bedeutung. Vorgeschlagen wird von Seiten der Bauberatungen die Einführung eines Fachberichts zur Überprüfung der Behindertengerechtigkeit, in dem - analog zum Energienachweis - die Behindertengerechtigkeit im Bewilligungsverfahren zu belegen ist. Die Kosten soll die Bauherrschaft tragen, wie dies heute schon zum Beispiel im Kanton Luzern der Fall ist. Ein weiterer Punkt betrifft die in den Plänen nicht ersichtlichen Details: Im Baugesuch sollen die Gesuchstellenden durch Ankreuzen eines entsprechenden Feldes auf dem Formular bestätigen, dass ihr Vorhaben in allen Punkten den rechtlichen Vorschriften bezüglich Zugänglichkeit entspricht, auch wenn gewisse Details in den Plänen nicht ersichtlich sind.

■ **Fachstellen auf Behördenseite:** Verschiedene Bauberatungsstellen erklären, es brauche auf Behördenseite mehr Fachstellen und personelle Ressourcen. Sie müssten zu oft in die Bresche springen zur Sicherung eines korrekten Bewilligungsverfahrens, ohne selber über entsprechende Mittel zu verfügen. Sie würden wünschen, dass die staatlichen Stellen in der Umsetzung des BehiG federführend aktiv werden.

Vollzug

■ **Durchsetzung und Kontrollen:** Mehr Kontrolle bei der Durchsetzung des BehiG insbesondere auch auf kommunaler Ebene fordern nicht nur Bauberatungsstellen, sondern auch einzelne Hoch- und Tiefbaubehörden.

■ **Kooperation mit Menschen mit Behinderungen:** Verschiedene Tiefbaubehörden schlagen eine bessere Einbindung der Behindertenorganisationen oder betroffenen Behinderten selbst in Projekte im Bereich des Strassenraums und der Gestaltung des öffentlichen Raums vor im Hinblick auf die Suche nach konstruktiven Lösungen. Teilweise wird hier jedoch auch eine gewisse Frustration spürbar: «Egal wie man es baut, es wird immer kritisiert von einer Seite: Velofahrenden, Rollstuhlfahrenden oder Sehbehinderten.» Der entsprechende Behördenvertreter fordert eine bessere Kompromiss- und Konsensfähigkeit der entsprechenden Interessenvertretungen.

Reformvorschläge zur Schliessung von Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Anpassbarer Wohnungsbau:** Verschiedene Seiten regen an, im Wohnungsbau nicht nur den Zugang, sondern auch die Anpassbarkeit der Wohnungen gemäss der Norm SIA 500 explizit im BehiG vorzugeben.

■ **Zielvorgabe im Wohnungsbau:** Dieses Anliegen vertreten insbesondere die Bauberatungsstellen. Sie fordern, die Untergrenze bei Wohngebäuden solle auf die regionale Bebauungsstruktur abgestimmt sein. Dazu halten sie eine Zielformulierung für sinnvoll, welche die Kantone verpflichtet, in ihren Gesetzen Regelungen vorzusehen, welche bei Neu- und Umbauten zu einem deutlich grösseren und preislich vielfältigeren Angebot von zugänglichen und anpassbaren Wohnungen gemäss SIA 500 führen.

■ **Hindernisfreier Zugang bei Gebäuden mit noch nicht bekannter Nutzung:** Grössere Gebäude werden häufig polyvalent gebaut. Es ist nicht zum Vornherein klar, wie sie später genutzt werden oder über wie viele Arbeitsplätze sie dereinst verfügen werden. Bauten, die sich für eine Gewerbenutzung eignen, sollten aus Sicht der Schweizerischen Fachstelle behindertengerechtes Bauen immer mit einer öffentlich zugänglichen Nutzung geplant werden.

■ **Verhältnismässigkeit und verlässliche Behördenpraxis:** Vor allem Bauberatungsstellen wünschen sich eine Klärung der Vorgehensweisen bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit. Klar ist im Hochbau oft, was den Finanzrahmen sprengt. Weniger klar erscheint die Nutzung der Spielräume, die innerhalb des Kostenrahmens bestehen. Hier eine verlässliche Praxis zu entwickeln, wird auch von den Vertreter/innen der Baubranche vorgeschlagen.

■ **Verbandsbeschwerderecht zu Benachteiligungen, die im Bewilligungsverfahren nicht erkennbar waren:** Sind Mängel bei der Umsetzung der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen im Bewilligungsverfahren nicht erkennbar, besteht zwar ein individuelles Klagerecht, es ist jedoch unsicher, ob auch ein Verbandsklagerecht besteht. Die Korrektur solcher Mängel, die insbesondere häufig Sinnesbehinderte benachteiligen, müsste aus Sicht der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen durch die Behindertenorganisationen auch nachträglich eingefordert werden können, um die Umsetzung der Normen besser voran zu treiben. Das entsprechende Verbandsbeschwerderecht müsste explizit im BehiG verankert werden.

■ **Anpassungspflicht bei Teilumbauten:** Gemäss geltender Gerichtspaxis muss bei einem Teilumbau der nicht umgebaute Gebäudeteil auch dann nicht behindertengerecht angepasst werden, wenn dies von den Regeln der Verhältnismässigkeit her im Budget möglich wäre. Dies müsste aus der Sicht von Bauberatungsstellen im Interessen einer rascheren Verbreitung hindernisfreier Gebäudestrukturen im BehiG korrigiert werden.

■ **Bereinigung der Schnittstellen BehiG/IVG:** Einige Bauberatungsstellen sprechen von «Lücken zwischen BehiG und dem IVG», die es zu schliessen gelte. Das BehiG bezweckt, Menschen mit Behinderungen eine möglichst selbständige Lebensführung zu ermöglichen. Im IVG und seinen Ausführungsbestimmungen, welche die personenbezogenen baulichen Anpassungen regeln, bestünden jedoch diverse Beschränkungen und Lücken, die dies erschweren oder verunmöglichen. Da das BehiG bei bestehenden Bauten nicht greift (ausser bei einer bewilligungspflichtigen Sanierung), müsste nach Meinung dieser Bauberatungsstellen das IVG hier Gesamt- und nicht nur Teillösungen anbieten bzw. sollten die zwei Gesetze aufeinander abgestimmt werden.

■ **Finanzierung:** Acht Tiefbaubehörden stossen sich daran, dass der Bund sich an ihren Zusatzkosten bei der Anpassung der Bus- und Tramhaltestellen nicht beteiligt, und fordern Geld vom Bund. Hintergrund ist der Finanzrahmen des Bundes, der im Bereich des Bahnverkehrs besteht, aber dort nicht eingesetzt werden kann, wo es um Strasseninfrastrukturen geht, weil diese im Zuständigkeitsbereich der Kantone oder Gemeinden liegen.

Bauten und Anlagen

Herr F.A., Multiple Sklerose

«Les choses évoluent. On tient beaucoup plus compte de nos besoins.»

Die Tage gehen schnell vorbei für F.A., Journalist und IV-Rentner zu je 50%. Wenn er nicht im Büro ist, stehen verschiedene Termine mit Physio- und Ergotherapie an, er hat eine Menge Bücher, die er lesen will, geht an Konzerte und auf Reisen. Klar, meint er, die Eigernordwand könne er vergessen, auch das Trekking in Südafrika, aber es sind eher andere Dinge, deren Verlust ihn mehr beschäftigen: Das Cellospielen etwa, das vom Rollstuhl aus unpraktisch war und das er jetzt, wo auch die Hände immer mehr Probleme bereiten, ganz aufgeben musste. 40 Jahre ist es her, dass bei F.A. Multiple Sklerose diagnostiziert wurde, nach den ersten Schüben hat er sich komplett erholt, aber seit knapp 20 Jahren war er zunächst zeitweise, dann immer mehr auf den Rollstuhl angewiesen. Heute braucht er Unterstützung beim Anziehen, jemanden, der ihm hilft, sich in den Elektrorollstuhl zu setzen, bevor er seinen Tag in Angriff nehmen kann. So sei es eben mit dieser Krankheit, sagt F.A., ein ständiges Abschiednehmen: «C'est évolutif, et puis on passe continuellement par des deuils, «ça j'arrive à faire, ça je n'arrive plus» etc.» Es bringe nichts, etwas zu beweinen, was nicht mehr zurückkommen wird. Gleichzeitig sei es aber essenziell, sich selber nicht auf die Rolle des «pauvre handicapé» zurückziehen, sondern für sich selbst einzustehen: «Si je veux quelque chose, dire je veux le faire, je sais que c'est possible et je dois y arriver.»

«Des fois ils font des adaptations, mais ce n'est pas un handicapé qui était là pour montrer ce qu'il fallait faire»

F.A. erinnert sich an die 1990er Jahre, als er noch nicht so lange Rollstuhlfahrer war und öfter nur durch Hinter- und Nebeneingänge – Künstlergarderoben, Küche, Servicelift – in Konzertsäle und Theater hineinkam. Mittlerweile, stellt er fest, wurden viele dieser Gebäude renoviert, Personenlift, Behinderten-WCs, der Wille sei da, die Bedürfnisse der Behinderten zu berücksichtigen, Hindernisse zu beseitigen. Und selbstverständlich sei dies bei älteren Gebäuden jeweils etwas komplizierter. So war es auch bei seinem vormaligen Wohnort. Das Haus, Baujahr 1918, hatte er gekauft, als er «noch auf zwei Beinen stand», und allmählich bauliche Anpassungen vorgenommen, als sich sein Gesundheitszustand verschlechterte. Dass er nun woanders wohnt, hat primär mit seiner Freundin zu tun, die ebenfalls im Rollstuhl ist. Für sie beide (plus die Kinder, die damals noch öfter da waren) reichte der Platz nicht aus. Nun leben sie in einer Überbauung, die explizit als «behindertengerecht» betitelt wird und mit verschiedenen Services aufwartet (u.a. Hauslieferdienste), die sie jedoch dank der zentralen Lage nicht benötigen: «De manière générale on arrive approximativement à vivre comme une personne sur deux pattes.» Was sie jedoch schätzten, war die Möglichkeit, ihre spezifischen Bedürfnisse – alle wesentlichen Dinge, WC, Dusche etc. waren schon barrierefrei geplant – bereits in der Bauphase anzumelden, sodass etwa die automatisch öffnenden Türen nicht nachträglich noch eingebaut werden mussten. Bei der Umsetzung von Bauvorhaben mitzureden, würde sich F.A. öfter wünschen. Denn obwohl sich vieles verbessert habe und seit 5, 10 Jahren die allermeisten Neubauten für Rollstuhlfahrer/innen gut zugänglich seien, stösst er doch hin und wieder auf Beispiele, wo etwas «gebastelt» und an den eigentlichen Nutzer/innen vorbei geplant wurde. So auch an seinem Arbeitsort, wo sich das einzige Behinderten-WC des vielstöckigen Gebäudes im Parterre befindet und für ihn mit dem Elektrorollstuhl zu eng gebaut ist.

«Les gens aimeraient nous aider mais ils ne savent pas comment»

F.A. war schon immer viel unterwegs, früher ist er mit dem Zug zur Arbeit gependelt, jetzt hat er alles in der Nähe, Büro, Einkaufen, Kino, Kongresshaus. Für weitere Strecken nimmt er öfter auch das Auto, das er vom Rollstuhl aus lenken kann. Die umliegenden Geschäfte sind weitgehend rollstuhlgängig, das Per-

sonal hilfsbereit. Andere Dienstleistungen wie Coiffeur, Zahnarzt oder Restaurants müssen «en fonction de l'accessibilité» ausgewählt werden – bei seinem relativ tief gebauten Rollstuhl reicht eine kleine Stufe, um den Zugang vollständig zu blockieren. Dass es aber durchaus Auswahlmöglichkeiten gibt, sei ganz wesentlich dem Engagement eines Politikers zu verdanken, der selber Rollstuhlfahrer war und schon vor Inkrafttreten des BehiG einiges in Bewegung gesetzt hatte, um Hindernisse zu beseitigen.

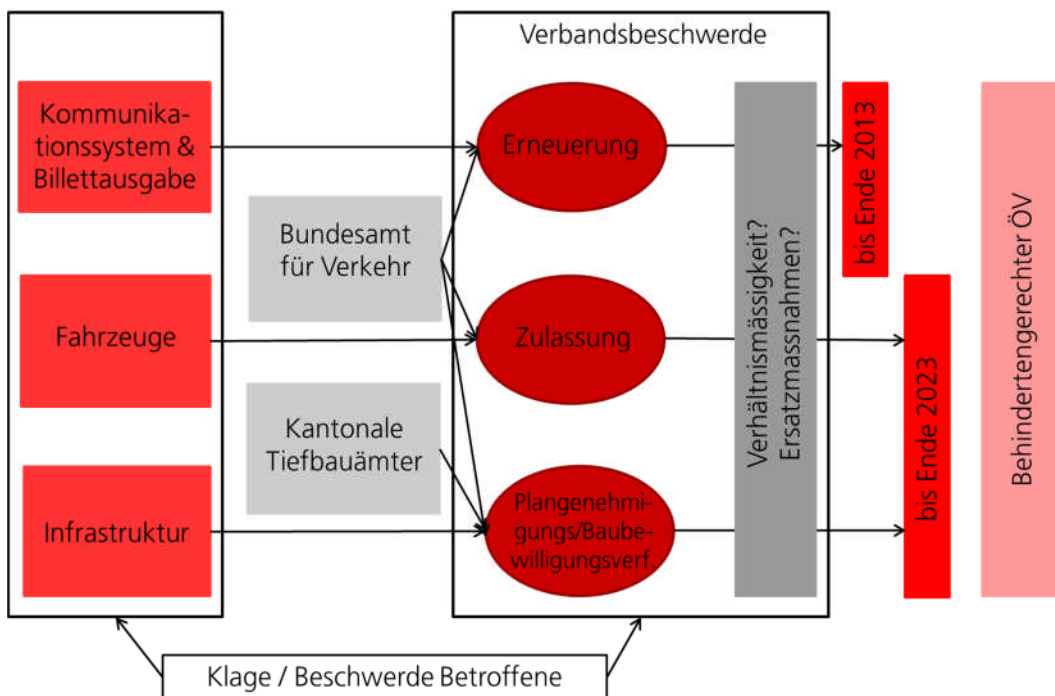
Es habe aber auch bei den Betroffenen selber einen Mentalitätswandel gegeben: Wenn er einkaufen geht, ist F.A. nicht mehr der einzige, der mit dem Rollstuhl unterwegs ist: «Je ne pense pas que c'est dû à la loi, mais les gens osent plus sortir et puis automatiquement il faut qu'on tienne compte aussi de nos besoins.» Am gesellschaftlichen Willen fehlt es laut F.A. nicht. Bloss beobachtet er vielfach eine Unbeholfenheit, wenn es darum geht, den Willen in adäquate Unterstützung umzumünzen, nicht nur im baulichen Kontext. «On nous tape sur l'épaule, on dit c'est bien, je te félicite etc.», all das helfe niemandem weiter, genauso wenig wie gewisse Behindertenorganisationen, die immer noch das Bild der «pauvres handi-capés» zementierten. Dabei gibt es – F.A. muss es an dieser Stelle einfach erwähnen – seit einigen Jahren die «absolut geniale» Möglichkeit, dank des Assistenzbeitrags der IV eigenständig die Unterstützung zu organisieren, die man braucht. Dank dieser Unterstützung werde er hoffentlich noch lange in grösstmöglicher Selbständigkeit in seinen eigenen vier Wänden wohnen können.

5 Öffentlicher Verkehr

Mobilität ist auch für Menschen mit Behinderungen elementar für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, um soziale Kontakte zu pflegen, alltägliche Besorgungen zu erledigen, einer Ausbildung oder einer Arbeit nachzugehen. Die hindernisfreie Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs ist daher ein Kernbereich im Behindertengleichstellungsgesetz. Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs (Bahnen, Busse, Trams, Seilbahnen, Schiffe, Flugzeuge) sollen von Menschen mit Behinderungen autonom benutzt werden können. Neben der Verpflichtung zu diesen baulichen und technischen Anpassungen verpflichtet das BehiG Transportunternehmen auch dazu, ihre Dienstleistungen so anzubieten, dass sie von Menschen mit Behinderungen ohne Erschweris in Anspruch genommen werden können. Ist für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen der stufenlose Zugang entscheidend, so sind es für hör- oder sehbehinderte Menschen optische bzw. akustische Informationen und Leitlinien.

Die Wirkungsweise des BehiG im Bereich des öffentlichen Verkehrs ist in **Abbildung 29** dargestellt. Kein anderer Bereich im BehiG ist ähnlich konkret und verbindlich geregelt: So bestehen nicht nur zwei detaillierte Ausführungsverordnungen, sondern auch Umsetzungsfristen. Für die Anpassungen der Kommunikationssysteme und der Billettausgaben ist die Frist von 10 Jahren (Ende 2013) bereits abgelaufen. Für die behindertengerechte Anpassung von Bauten und Anlagen sowie Fahrzeugen räumt das BehiG eine Frist von 20 Jahren (bis Ende 2023) ein. Fahrzeuge werden im Rahmen des Zulassungsverfahrens vom Bundesamt für Verkehr (BAV) auf Behindertengerechtigkeit geprüft. Für Bauten und Anlagen im Bahnverkehr erfolgen die Anpassungen im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren des BAV, für Bus- und Tramhaltestellen überwiegend im Rahmen von kantonalen Baubewilligungsverfahren.⁶⁸

Abbildung 29: Wirkungszusammenhänge des BehiG im Bereich öffentlicher Verkehr



Darstellung BASS

Direktbetroffene haben das Recht, bei der zuständigen Verwaltungsbehörde oder einem Zivilgericht die Beseitigung oder Unterlassung einer Benachteiligung und die erforderlichen Anpassungen zu verlangen,

⁶⁸ Im Luftfahrtbereich ist in gewissen Bereichen (wie Flugfeld) das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuständig.

und dies im Rahmen der Verhältnismässigkeit bereits vor Ablauf der Übergangsfristen. Zudem besteht ein Verbandsbeschwerderecht im Rahmen der Zulassungs-, Plangenehmigungs-, Baubewilligungs- und Konzessionsverfahren. Sind Anpassungen nicht verhältnismässig, muss eine angemessene Ersatzlösung für Menschen mit Behinderungen angeboten werden. Die Kosten für vorzeitige Anpassungen wurden bei Inkraftsetzung des BehiG auf 600 Mio. CHF geschätzt, die zu gleichen Teilen von Bund und Kantonen getragen werden sollten. Der Bund hat deshalb einen Finanzrahmen von 300 Mio. CHF oder 15 Mio. CHF jährlich für diese Anpassungen zur Verfügung gestellt. Die Bahnunternehmen können in diesem Rahmen Unterstützungsgelder für behindertengerechte Anpassungen beantragen.

5.1 Die Rechtslage im Überblick

■ **Anwendbarkeit des BehiG:** Das BehiG findet Anwendung auf den öffentlichen Verkehr (Art. 3 lit. b BehiG). Es untersagt Benachteiligungen beim Zugang zu dessen Fahrzeugen und Einrichtungen sowie bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungen. Unter den öffentlichen Verkehr fallen sämtliche öffentlich zugänglichen Verkehrsangebote, die gewerbsmässige und regelmässige Fahrten auf der Strasse, der Schiene oder im Wasser sowie weitere Transportmittel und den Luftverkehr betreffen und die dem Personenbeförderungsmonopol unterstellt sind (Personenbeförderungsgesetz⁶⁹).⁷⁰ Transportdienstleistungen, die vom Personenbeförderungsmonopol ausgenommen sind, werden nur dann vom BehiG erfasst, wenn ein öffentliches Interesse oder zumindest für Menschen mit Behinderungen ein erhebliches Interesse besteht (z.B. bei Fahrten eines Pauschalreiseangebots).⁷¹

■ **Benachteiligung gemäss BehiG:** Menschen mit Behinderungen sollen gemäss BehiG in die Lage versetzt werden, dass sie den öffentlichen Verkehr autonom und benachteiligungsfrei nutzen können. Doch nicht jede Schlechterstellung ist eine Benachteiligung im Sinne des BehiG (Art. 2 Abs. 3 BehiG). Eine solche liegt erst vor, wenn Personen mit Behinderungen in ihrer Autonomie mit einer bestimmten Minimalintensität beeinträchtigt sind.⁷² Schlechterstellungen, welche die Autonomie von Menschen mit Behinderungen in sehr geringem Ausmass beeinträchtigen, können dann eine Benachteiligung im Sinne des BehiG darstellen, wenn sie eine Stigmatisierung bewirken.

■ **Benachteiligung durch eine Hilfestellung:** Hilfestellungen durch das Personal können eine Benachteiligung im Sinne des BehiG bedeuten, wenn dadurch ein Gefühl der Minderwertigkeit und Stigmatisierung ausgelöst wird. Dies geschieht vor allem, wenn die Hilfestellungen nicht in den ordentlichen Ablauf integriert sind, Passagiere mit Behinderungen der Schaulust der übrigen Passagiere aussetzt oder bei Hilfestellungen mit Körperkontakt. Sodann sind grundsätzlich auch jene Hilfestellungen eine Benachteiligung,

⁶⁹ Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (PBG; SR 745.1); vgl. auch Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (VPB; SR 745.11).

⁷⁰ Vgl. Lendi, Art. 87, Rz. 19; Griffel, Verkehrsverfassungsrecht, S. 16; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 131 f. Zum Ganzen vgl. zudem Schefer & Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, S. 132 ff. Dies gilt unabhängig davon, ob die Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 8 PBG und Art. 37 ff. VPB der Konzessions- oder «nur» der Bewilligungspflicht unterstellt sind. Gewerbsmässigkeit liegt vor, wenn für die Verkehrsleistung ein Entgelt zu entrichten ist; sodann muss das Angebot einem nicht bestimmten Kreis von Personen zugänglich gemacht werden oder wenn Reisende kostenlos befördert werden, um damit einen geschäftlichen Vorteil zu erlangen. Regelmässig ist eine Verkehrsleistung, wenn zwischen den gleichen Orten innerhalb von höchstens 15 Tagen mehr als zwei Fahrten durchgeführt werden. Ebenso erfasst sind sogenannte Linienflüge, d.h. Flüge, die auf einer systematischen Folge beruhen, und der Öffentlichkeit zum Kauf angebotene Sitzplätze (Art. 3 lit. b Ziff. 6 BehiG). Bei Flügen ausserhalb des Linienverkehrs, d.h. dem Flugverkehr, die keinem Fahrplan folgen, wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass auch sie in den Geltungsbereich des BehiG fallen, sofern sie als regelmässig zu qualifizieren sind.

⁷¹ Vgl. Art. 8 VPB; Schefer & Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, S. 133 f.

⁷² Keine Beeinträchtigung mit genügender Intensität – und damit auch keine Benachteiligung i.S.d. BehiG – ist etwa in folgenden Konstellationen gegeben: bei der Zugänglichkeit nur eines Eisenbahnwagens pro Wagenklasse (BGE 139 II 289, Erw. 2.2.2); bei nur einer Anzeigetafel bei der zentralen Personenunterführung oder bei einer gewissen Anzahl von Liften (Schefer & Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, S. 187).

die zu einer Einschränkung der Autonomie führen (z.B. bei der Pflicht zur vorgängigen Anmeldung für eine Hilfestellung). Keine Benachteiligung besteht bei einer generellen Hilfestellung von Angestellten eines Verkehrsbetriebes, die sich an alle Passagiere richten. Voraussetzung ist, dass sie für Passagiere mit und ohne Behinderungen in gleichwertiger Weise zugänglich ist.

■ **Anpassungspflicht:** Liegt eine Benachteiligung vor, besteht die Pflicht zu ihrer Beseitigung durch Anpassung von Fahrzeugen, Einrichtungen und Dienstleistungen (Art. 7 Abs. 2 BehiG). Konkretisiert werden die Anforderungen in der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV⁷³), der Verordnung über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV⁷⁴) sowie in verschiedenen Spezialerlassen (Eisenbahngesetz⁷⁵ und -verordnung⁷⁶, Schiffbauverordnung⁷⁷, Seilbahngesetz⁷⁸ und -verordnung⁷⁹).⁸⁰ Die Pflicht zur Anpassung untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12 Abs. 2 und 3 BehiG).

■ **Grundsatz der Verhältnismässigkeit:** Die Pflicht zur Anpassung ist allerdings nicht unbeschränkt, sondern untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12 Abs. 2 und 3 BehiG). Dieser verlangt eine Abwägung der Interessen der Menschen mit Behinderungen, der Verkehrsunternehmen und der gesamtgesellschaftlichen Interessen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, des Umwelt- sowie Natur- und Heimatschutzes und der Betriebssicherheit. Art. 6 BehiV führt weitere Interessen auf, die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden müssen. Dazu zählen die vom BehiG vorgesehene Anpassungsfrist, die Zahl der Benutzer/innen einer Haltestelle, die Bedeutung der Haltestelle für Menschen mit Behinderungen und die Zahl der Menschen mit Behinderungen, die von einer Benachteiligung betroffen sind, sowie die allgemeine Wichtigkeit als Umsteigemöglichkeit.⁸¹

■ **Pflicht zum Ergreifen einer Ersatzmassnahme:** Erweist sich eine Anpassung als unverhältnismässig, ist eine angemessene Ersatzmassnahme vorzusehen (Art. 12 Abs. 3 BehiG). Diese verlangt keine vollständige Beseitigung der Benachteiligung. Allerdings dürfen Ersatzmassnahmen nur mit Zurückhaltung angeordnet werden und nicht diskriminierend ausgestaltet sein. Eine Ersatzmassnahme ist beispielsweise ein mobiler Lift, um den Zugang zu einem Eisenbahnwagen zu gewährleisten, solange dieser nicht durch einen niveaugleichen Zugang möglich ist.

■ **Zwingende Anpassungsfrist Ende 2023:** Unabhängig von der Frage der Verhältnismässigkeit müssen die Anpassungen im öffentlichen Verkehr innerhalb gesetzlicher Fristen umfassend erfolgen (Art. 22 BehiG). Die erste Frist von zehn Jahren für die Anpassung der Kommunikationssysteme und der Billettausgabe ist Ende 2013 bereits abgelaufen (Art. 22 Abs. 2 BehiG). Ende 2023 läuft die zweite Frist von zwanzig Jahren für die Anpassung der Fahrzeuge und der baulichen Infrastrukturen ab (Art. 22 Abs. 1 BehiG).⁸² Für vorgezogene Anpassungen während der Anpassungsfristen haben die ÖV-Unternehmen die Möglichkeit, beim Bund Finanzhilfen zur Anpassung zu verlangen (Art 23 Abs. 3 BehiG, Art. 9 Abs. 1 VböV).

⁷³ Verordnung vom 12. November 2003 (SR 151.34).

⁷⁴ Ausführungsverordnung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 22. Mai 2006 (SR 151.342).

⁷⁵ Art. 17 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101).

⁷⁶ Art. 3 Abs. 2 Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 (EBV; SR 742.141.1); vgl. auch die Ausführungsbestimmungen zur EBV (Stand vom 1. Juli 2014; AB-EBV; vgl. hierzu Schefer & Hess-Klein (2014), S. 119).

⁷⁷ Art. 6 Abs. 2 Verordnung über Bau und Betrieb von Schiffen und Anlagen öffentlicher Schifffahrtsunternehmen vom 14. März 1994 (Schiffbauverordnung, SBV; SR 747.201.7).

⁷⁸ Art. 9 Abs. 4 Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006 (SebG; SR 743.01).

⁷⁹ Art. 11 Abs. 1 Bchst. b Verordnung über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 21. Dezember 2006 (SebV; SR 743.011).

⁸⁰ Vgl. die ausführliche Übersicht und Details zu den rechtlichen Vorgaben in Schefer & Hess-Klein (2014), S. 203-224.

⁸¹ Ausführlich Schefer & Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, S. 199.

⁸² Zu den Anpassungsfristen für Fahrzeuge (Art. 22 Abs. 1 BehiG) und für Kommunikationssysteme und Billettausgaben (Art. 22 Abs. 2 BehiG).

■ **Rechtsanspruch auf Beseitigung und Unterlassung einer Benachteiligung:** Liegt im öffentlichen Verkehr eine Benachteiligung vor, haben die Betroffenen einen Rechtsanspruch auf Unterlassung bzw. Beseitigung (Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1 BehiG). Bei Dienstleistungen ausserhalb des Personenbeförderungsmonopols besteht ein Recht auf eine Klage vor einem Zivilgericht.

■ **Durchsetzung:** Neben den individuellen Beschwerde- bzw. Klagerechten werden die Pflichten zur Anpassung im Rahmen von aufsichtsrechtlichen Bewilligungsverfahren von Amtes wegen durchgesetzt. Zusätzlich steht den berechtigten Behindertenorganisationen ein Beschwerderecht zu (Art. 9 Abs. 3 lit. c BehiG). Neben dem Plangenehmigungsverfahren (Art. 18 EBG), das auf alle Bauten und Anlagen zur Anwendung gelangt, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn sowie dem Betrieb von Trolleybussen und der Schifffahrt dienen, erstreckt sich das Beschwerderecht auf weitere Genehmigungs-, Zulassungs- und Prüfverfahren.⁸³ Zentral sind insbesondere Verfahren zur Zulassung von Fahrzeugtypen. Kein Beschwerderecht besteht bei Zulassungsverfahren für Schiffe und Luftfahrzeuge.

■ **Weitere Bestimmungen zur Förderung der Integration:** Der Bund kann Programme durchführen und Finanzhilfen ausrichten, die dazu dienen, Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Verkehr besser in die Gesellschaft zu integrieren (Art. 16 Abs. 1, 2 Bchst. d und Abs. 3 BehiG).

5.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Da der Bereich «**öffentlicher Verkehr**» vorwiegend in Bundeskompetenz liegt, zeigen sich auch vor allem auf Bundesebene gesetzgeberischen Entwicklungen, die auf das BehiG zurückzuführen sind:

■ **Anpassungen im Strassenverkehrsgesetz:** 2004 wurde im Strassenverkehrsgesetz mit Artikel 8 Absatz 2 SVG eine Regelung geschaffen, die den Bundesrat verpflichtet, beim Erlasse von Vorschriften über Bau und Ausrüstung der Motorfahrzeuge und ihrer Anhänger die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu beachten.

■ **Anpassungen im Seilbahngesetz:** 2006 wurden mit Artikel 9 Absatz 4 Seilbahngesetz und Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Seilbahnverordnung Regelungen geschaffen, welche die Behörden verpflichten, im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im Sinne des BehiG zu berücksichtigen. Konkretisiert wurden die technischen Anforderungen in den Ausführungsbestimmungen zur Seilbahnverordnung⁸⁴, die Empfehlungscharakter haben.

■ **Anpassungen im Luftfahrtrecht:** Seit dem 1. Januar 2009 gilt gemäss Ziffer. 7 des Luftfahrtabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft die Verordnung Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität. Die Verordnung regelt die Hilfestellungen für Menschen mit Behinderungen detailliert.

■ **Anpassungen im Eisenbahnrecht:** Mit der Bahnreform 2 kam es am 1. Juni 2013 zur Anpassung des schweizerischen Rechts an die Interoperabilitätsrichtlinie 2013/9/EU. Die Richtlinie stellt etwas andere Anforderungen als die Schweiz bezüglich der Zugänglichkeit von Infrastruktur und Fahrzeugen im Bahnverkehr für Menschen mit Behinderungen.⁸⁵

Eine umfassende Erhebung sämtlicher behindertenspezifischer Regelungen, die in den **Kantonen** seit aufgrund des BehiG verändert wurden, wurde im Rahmen der Evaluation nicht vorgenommen. Allerdings sollen an dieser Stelle **illustrative kantonale Regelungen zur Finanzierung und Förderung des öf-**

⁸³ Ausführlich Schefer & Hess-Klein (2014), S. 240-243.

⁸⁴ Vgl. Erläuterungen des BAV zur VböV vom Juli 2012, Art. 8, sowie die Erläuterungen des BAV zur VaböV vom November 2012, Ziff. 1.

⁸⁵ Ausführlich Schefer & Hess-Klein (2014), S. 124-126.

öffentlichen Verkehrs aufgeführt werden, die unter anderem durch das BehiG angestossen wurden: So macht etwa der Kanton BS⁸⁶ mit einer 2004 erlassenen Bestimmung im Gesetz über den öffentlichen Verkehr die Gewährung von Subventionen für Fahrzeuge und Anlagen des öffentlichen Verkehrs davon abhängig, dass die Benützung auch Menschen mit Behinderungen offen steht. Im selben Gesetz⁸⁷ werden Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen im öffentlichen Verkehr berücksichtigt. Im Kanton LU⁸⁸ wurde 2009 eine Regelung geschaffen, aufgrund derer Massnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Verkehr gefördert werden. Ferner kennt der Kanton ZH⁸⁹ seit 2007 eine gesetzliche Grundlage zur Leistung von Beiträgen an Behindertentransporte.

5.3 Umsetzung

Im Folgenden wird ausgeführt, welche Akteure in welcher Funktion massgeblich an der Umsetzung des BehiG im ÖV beteiligt sind, wie informiert sie sind, wie sie zusammenarbeiten und wie sie sich gegenseitig einschätzen. Es wird dargestellt, welche Aktivitäten und Massnahmen in den letzten zehn Jahren umgesetzt wurden. Ein Thema ist auch, welche Erfahrungen die Beteiligten bei der Umsetzung gemacht haben und welche Stolpersteine sie begegnen, aber auch, welche Erfolgsfaktoren sie ausmachen.

5.3.1 Zuständigkeiten, Organisation und institutionelle Verankerung

Für den Bahn- und den Luftverkehr ist der Bund direkt zuständig, entsprechend sind in diesen Bereichen die Bundesbehörden wichtig: Das Bundesamt für Verkehr (BAV) sowie das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Das BAV ist auch die Zulassungsstelle für sämtliche Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs, inklusive Trams und Busse. Fahren ÖV-Fahrzeuge im Mischverkehr, wie dies insbesondere bei Trams und Bussen oft der Fall ist, dann sind für Bauten und Infrastrukturen in aller Regel die kantonalen Tiefbauämter (bei Kantonsstrassen) sowie die kommunalen Tiefbaubehörden (bei Gemeindestrassen) zuständig. Da die Tiefbaubehörden gleichzeitig auch generell für die Gestaltung des öffentlichen Raums zuständig sind, wurden sie dem Kapitel «Bauten und Anlagen» zugeordnet. Die Verantwortlichkeit der kantonalen Ämter für öffentlichen Verkehr liegt nicht primär im Baubereich, sondern bei der strategischen Angebotsplanung und Finanzierungsfragen. Je nach Kanton liegen diese Kompetenzen jedoch auch bei den Verkehrsverbänden, die gleichzeitig Zusammenschlüsse von Verkehrsunternehmen sind. Wichtige Akteure sind sodann die Verkehrsunternehmen selbst. Die Behindertenorganisationen haben nicht nur Beschwerde- und Klagerechte, sondern hatten mit der ehemaligen Schweizerischen Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr (BöV) auch eine technisch versierte Fachstelle für konkrete Umsetzungsfragen. Diese Aufgabe ist heute der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap übertragen. Daneben sind auch die kantonalen Bauberatungsstellen sowie die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen immer wieder in Bauvorhaben des öffentlichen Verkehrs involviert (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»).

Stellen des Bundes im Bereich des öffentlichen Verkehrs

■ **Bundesamt für Verkehr (BAV):** Das BAV ist für die ganze Infrastruktur des Bahnverkehrs zuständig sowie für die Zulassung von Bussen, Schiffen und Seilbahnen mit mehr als acht Plätzen, hingegen ist es in aller Regel nicht zuständig für die Infrastruktur von ÖV im Mischverkehr, wie er insbesondere bei städtischen Verkehrsbetrieben üblich ist. Das BAV hat also quasi keinen Einfluss auf die behindertengerechte

⁸⁶ BS: § 13 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 10. März 2004 (ÖVG; SG 951.100).

⁸⁷ BS: § 13 Abs. 1 ÖVG.

⁸⁸ LU: § 21 Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (ÖVG; SRL 775).

⁸⁹ ZH: § 22a Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG; ZH-Lex 855.2).

Umgestaltung der rund 25'000 Bushaltestellen in der Schweiz. Vielmehr sind dafür die Kantone und Gemeinden zuständig sowie im Bereich der Normgebung der Schweizerische Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»).

Innerhalb des BAV besteht eine Einmann-**Fachstelle Mobilitätsfragen**, deren Kernaufgaben alle Fragen im Zusammenhang mit der Thematik «Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr» sind. Die Fachstelle Mobilität verwaltet auch den Finanzrahmen des Bundes, der Transportunternehmen dabei unterstützt, BehiG-Massnahmen vorzeitig umzusetzen. Die Fachstelle besteht seit 2000 und hat bereits die Verordnungen zum BehiG vorbereitet. Seit dem Inkrafttreten des BehiG sind die Aufgaben jedoch konkreter. Ohne gesetzlichen Auftrag habe man gar nicht viel machen können, erklärt der Stelleninhaber. Die Fachstelle Mobilitätsfragen ist innerhalb des BAV als Koordinationsstelle konzipiert. Sie berät die zuständigen Fachsektionen bei Plangenehmigungsverfahren inhaltlich. Das machte am Anfang einen grossen Teil der Arbeit aus, mittlerweile sei es eingespielt und es kommen nur noch unsichere Fälle bis zur Fachstelle. Es wäre gar nicht möglich, alle rund 400 Plangenehmigungsgesuche pro Jahr anzuschauen, aber die Fachstelle sehe die bezüglich BehiG wichtigen. Das funktioniere sehr gut. Bei den Bahnfahrzeugen beurteilt die Fachstelle Mobilitätsfragen im Auftrag der Fachsektion selber die BehiG-Konformität. Daneben arbeitet sie mit bei der Normenentwicklung, derzeit etwa bei der Anpassung der BehiG-Verordnungen an die europäischen Interoperationalitätsvorschriften (TSI-PRM: Technische Spezifikationen für die Interoperabilität von Persons Reduced Mobility), also ans EU-Recht.

■ **Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL):** Im Luftverkehr ist die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität, die in der Schweiz im November 2009 in Kraft trat, ausführlicher und spezifischer als das BehiG. Die Verordnung verankert die Beförderungspflicht für Menschen mit Behinderungen, wobei «aus gesetzlich festgelegten Sicherheitsgründen» (Flugblatt «Rechte von Flugreisenden mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität » des BAZL) Ausnahmen erlaubt sind. Konkret darf ein Luftfahrtunternehmen verlangen, dass eine Person mit Behinderungen eine Begleitperson mitnimmt, die in der Lage ist, die Hilfe zu leisten, die diese Person benötigt. Vorgeschrieben sind im Weiteren barrierefreie Flughäfen und Informationen sowie unentgeltliche Hilfeleistungen auf den Flughäfen und durch die Luftfahrtunternehmen. Das BAZL ist in der Schweiz die Durchsetzungsstelle dieser Verordnung und kann Kontrollen durchführen sowie im Falle einer Verletzung Sanktionen erlassen und andere Administrativmassnahmen verfügen. Das Formular für Beschwerden ist im Internet verfügbar. Die Möglichkeit wird selten genutzt. Die Zuständigen fordern Betroffene auf, sich bei Schwierigkeiten möglichst frühzeitig vor dem Flug ans BAZL zu wenden. Es könne nur dann und dort tätig werden, wo es entsprechende Informationen erhalte. Über den Einzelfall hinaus werden auch bei seinen jährlichen Audits die Prozesse und Abläufe systematisch überprüft und bei festgestellten Mängeln Massnahmen ergriffen. Auch wenn es diese EU-Verordnung gibt, ist der Luftverkehr dennoch dem BehiG unterstellt. Flughäfen und schweizerische Fluggesellschaften benötigen eine Betriebsbewilligung des BAZL und werden entsprechend kontrolliert. Für ausländische Fluggesellschaften gilt das weniger weitgehende Diskriminierungsverbot des BehiG bei Dienstleistungen und darüber hinaus die erwähnte Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 für alle Abflüge aus der Schweiz oder der EU.

Kantonale und kommunale Stellen

■ **Ämter für öffentlichen Verkehr:** Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die strategische Angebotsplanung, die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, die Leistungsbestellung und die Gestaltung der Tarifverbände. In diesem Rahmen haben sie Spielräume, sich für die Umsetzung des BehiG einzusetzen. Zudem dürfen die Kantone direkt Konzessionen an Seilbahnen für bis zu acht Personen erteilen.

■ **Kantonale und kommunale Tiefbaubehörden:** Bei ihnen liegt die Federführung für die behindertengerechte Umgestaltung der Infrastrukturen beim ÖV im Mischverkehr, also insbesondere bei den Tram- und Bushaltestellen (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»).

Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbünde

■ **Schweizerische Bundesbahnen SBB:** Innerhalb der SBB hat die Division Personenverkehr die Gesamtverantwortung für die Umsetzung des BehiG. Darüber hinaus gibt es in jeder Geschäftseinheit der SBB einen BehiG-Verantwortlichen, der sich um die spezifischen Themen kümmert (Informations- und Kommunikationssysteme, Billettausgabe, Rollmaterial, Immobilien, Infrastruktur). Besonders gefordert wird in den nächsten zehn Jahren der BehiG-Verantwortliche des Bereichs Infrastruktur sein, weil hier die meisten Anpassungen ausstehen.

■ **Übrige Eisenbahnen:** Zu ihnen gehören neben grossen Privatbahnen wie der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn BLS auch diverse Schmalspurbahnen wie beispielsweise die Rhätische Bahn RHB.

■ **Städtische und regionale Verkehrsbetriebe und Verkehrsverbünde:** Die städtischen und regionalen Verkehrsbetriebe sind primär Bus- und Trambetriebe, teils betreiben sie jedoch auch Bahnlinien. Die Verkehrs- und Tarifverbünde sind unterschiedlich organisiert. Der Zürcher Verkehrsverbund ZVV zum Beispiel übernimmt die strategische Planung, Koordination, Vermarktung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in seiner Region, die andernorts vom Amt für öffentlichen Verkehr wahrgenommen werden. Andere Regionen sind als Tarifverbünde organisiert und die strategische Planung, Koordination etc. läuft über die einzelnen Transportunternehmen. Die Kantone agieren als Besteller der Verkehrsleistungen.

■ **Übrige Verkehrsunternehmen:** Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften sowie Postautos, private Reisebusunternehmen, Seilbahnen und Schifffahrtsgesellschaften waren kein Schwerpunkt der Evaluation.

■ **Verband öffentlicher Verkehr (VÖV):** Der Verband öffentlicher Verkehr (VÖV) ist der nationale Dach- und Fachverband aller Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (Bahnen, Busse, Nahverkehr, Schiffe). Er greift u.a. Themen dann auf, wenn seine Mitglieder dies wünschen. Dies war bei der BehiG-Umsetzung im Februar 2014 der Fall. Die Verkehrsunternehmen baten ihren Verband damals, die Frage der Verhältnismässigkeit für die Branche als Ganzes zu klären. Daraufhin wurde eine spezifische Arbeitsgruppe eingesetzt. Für die BehiG-Umsetzung sind im VÖV grundsätzlich mehrere Kommissionen zuständig: die Kommission Technik und Betrieb Bus, die Kommission Technik und Betrieb Schiene, die Kommission Kundeninformation Verkehr sowie die Kommission Infrastruktur. In der letzteren steht die meiste Arbeit an, weil bei der Infrastruktur am meisten Anpassungen ausstehen und diese am kostenintensivsten sind.

Fachstellen der Behindertenorganisationen

■ **Schweizerische Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr (BöV) / Abteilung Gleichstellung des neuen Dachverbands Integration Handicap:** Die vor 30 Jahren von den Behindertenorganisationen ins Leben gerufene Fachstelle BöV wurde mit der Reform des Behindertendachverbandes anfangs 2015 in die Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap integriert und personell redimensioniert. Damit ist auch der Name BöV verschwunden. Die BöV (bzw. nun der Fachbereich Technik der Abteilung Gleichstellung) ist eine technische ausgerichtete Beratungsstelle, die an der Entwicklung von Normen der Behindertengerechtigkeit im öffentlichen Verkehr mitgearbeitet hat, Verkehrsunternehmen bei der Umsetzung des BehiG berät und dabei die Interessen von Menschen mit verschiedenen Behinderungen im Umgang mit dem öffentlichen Verkehr vertritt, aber auch Informationen für Menschen mit solchen Einschränkungen im Umgang mit dem öffentlichen Verkehr bereitstellt. Der ehemaligen BöV und heutigen Abteilung Gleichstellung sind Kommissionen für Rollstuhlfahrende, Sehbehinderte und Hörbehinderte angegliedert, die ihre Interessen einbringen. Die Fachstelle BöV arbeitete zu allen Zweigen des öffentli-

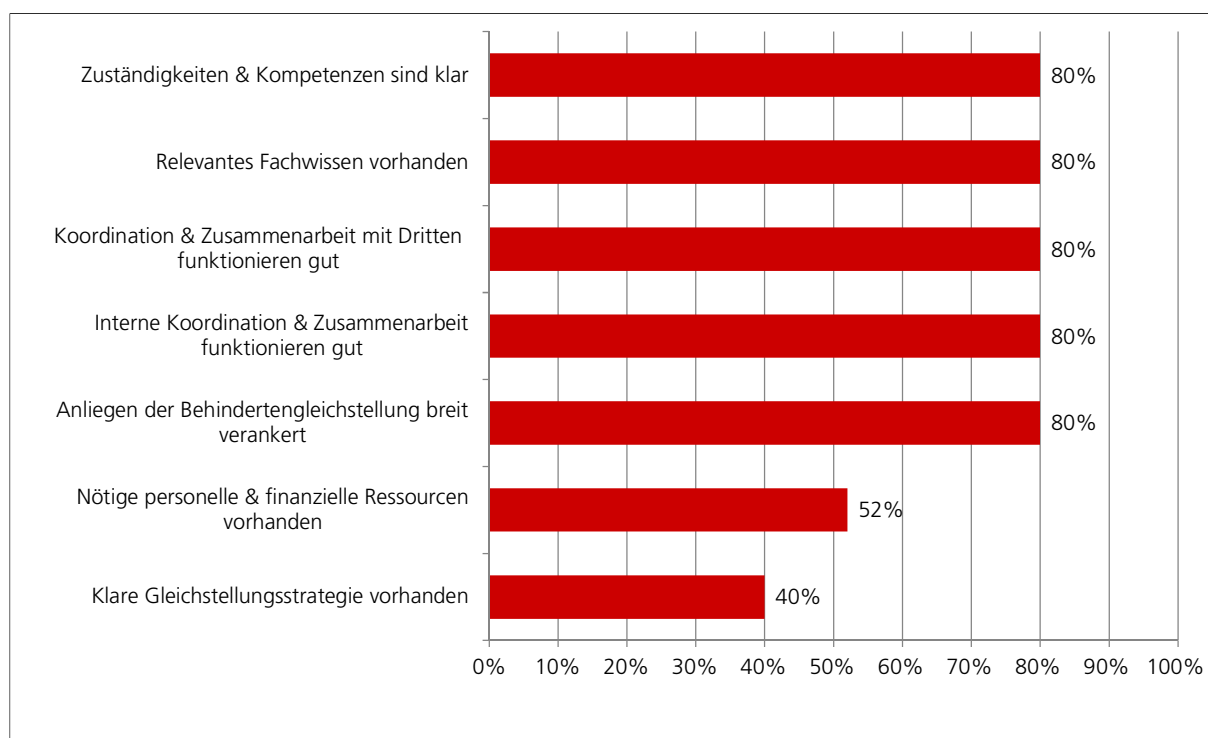
chen Verkehrs ausser zum Flugverkehr, weil dazu immer die Kapazität fehlte. Zu diesem Entscheid hat beigetragen, dass der Flugverkehr in internationalen Abkommen detailliert geregelt ist.

■ **Fach- und Beratungsstellen aus dem Baubereich:** Gerade beim Umbau von Infrastrukturen im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind häufig auch die Bauberatungsstellen involviert (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»)

Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG im Bereich des öffentlichen Verkehrs

Die im öffentlichen Verkehr wichtigen Bundesstellen wurden nicht ausführlich nach ihrer Einschätzung der strukturellen Verankerung der BehiG-Umsetzung befragt. Dagegen gaben in der Behördenbefragung die kantonalen und städtischen Behörden für öffentlichen Verkehr ihre Selbsteinschätzung ab (**Abbildung 30**). Jeweils 80% der Antwortenden erklären, Zuständigkeiten und Kompetenzen seien klar, das relevante Fachwissen vorhanden, Koordination und Zusammenarbeit funktionierten auf allen Ebenen gut und das Anliegen der Behindertengleichstellung sei breit verankert. Dass die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Umsetzung des BehiG vorhanden seien, bestätigt jedoch nur die Hälfte und nur eine Minderheit von 40% bejaht, es gebe eine klare Gleichstellungsstrategie.

Abbildung 30: Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG aus Sicht der kantonalen und städtischen ÖV-Behörden, Anteil der zustimmenden Antworten (ja/eher ja)



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Basis: Antworten von 19 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 3 städtischen Verkehrsbetrieben.

Es sind insbesondere Städte, die teilweise Strukturen zur Umsetzung des BehiG aufgebaut haben. In der **Stadt Bern** kümmert sich die allgemeine Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auch um Fragen des ÖV, und es gibt eine Fachgruppe für die Planung und Projektierung von BehiG-Massnahmen im öffentlichen Raum, welche die ÖV-Haltestellen im Auge hat. In der **Stadt Zürich** besteht eine Kommission Sondermobilität und eine Projektorganisationen zu dieser Frage. In **Winterthur** erklärt der Leiter Technik der Stadtbus Winterthur, dass er sich persönlich um das Thema kümmere und dass

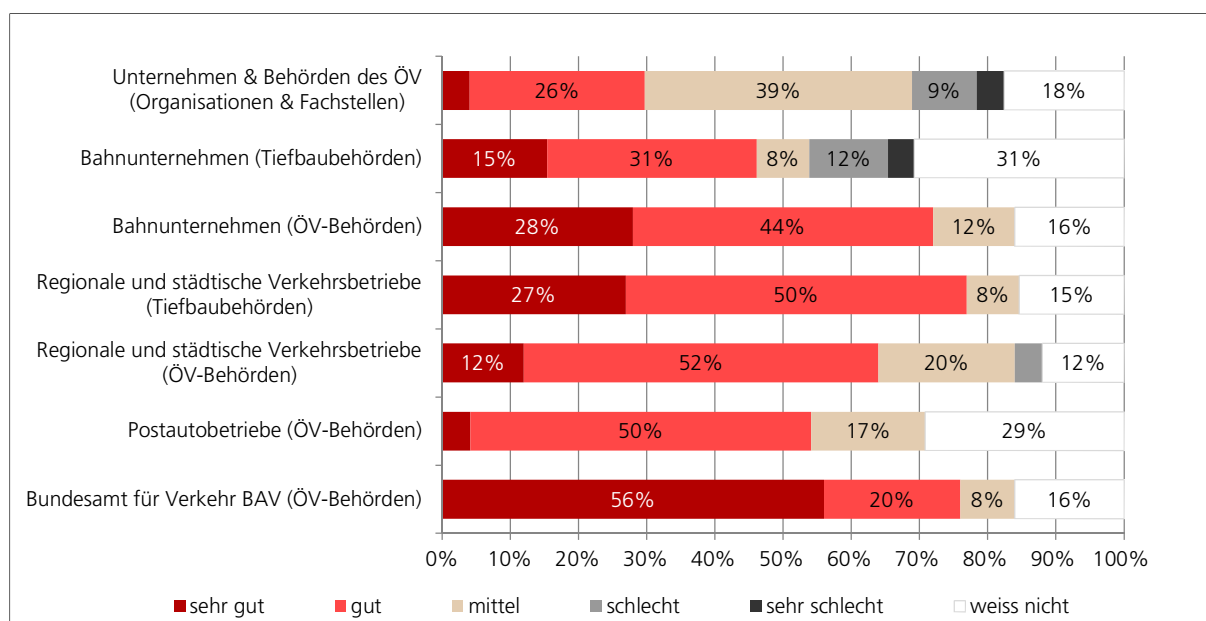
wiederkehrende Lagebeurteilungen mit dem Tiefbauamt stattfinden. In allen drei Fällen sind auch die jeweiligen Kantone aktiv. So gibt es im **Berner Amt für öffentlichen Verkehr** eine spezialisierte Ansprechperson. Dies ist auch beim **Zürcher Verkehrsverbund ZVV** der Fall. Auch die **Stadt Basel** hat nun eine Person zur Koordination der Umsetzung BehiG bei Tram- und Bushaltestellen eingesetzt.

5.3.2 Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle

Einschätzung der Informiertheit der Akteure im Bereich des öffentlichen Verkehrs

Wie informiert sind die verschiedenen Akteure im Bereich des öffentlichen Verkehrs über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes (vgl. **Abbildung 31**)? Von den Organisationen und Fachstellen auf Behindertenseite liegt eine generelle Einschätzung vor, die relativ kritisch ausfällt: Nur sehr wenige von ihnen halten die Unternehmen und Behörden im Bereich des öffentlichen Verkehrs für sehr gut informiert, rund ein Viertel aber immer noch für gut informiert. Die meisten teilen die Einschätzung einer mittleren Informiertheit, es gibt jedoch auch Stimmen, die von einem schlechten oder gar sehr schlechten Informationsgrad ausgehen. Knapp ein Fünftel gibt keine Einschätzung ab. Es handelt sich dabei überwiegend nicht um die klassischen Organisationen von Menschen mit Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen.

Abbildung 31: Informiertheit über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes (einschätzende Stellen in Klammern)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 74 Organisationen und Fachstellen, 21 kantonalen Tiefbaubehörden und 5 städtischen Tiefbaubehörden, 21 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 4 städtischen Verkehrsbetrieben.

Tiefbau- und ÖV-Behörden wurden um eine Einschätzung der Bahnunternehmen sowie der regionalen und städtischen Verkehrsbetriebe gebeten. Mit den Bahnunternehmen haben die ÖV-Behörden mehr zu tun. Sie halten diese zu gut drei Vierteln für gut oder sehr gut informiert über die Bestimmungen des BehiG. Von den Tiefbaubehörden gibt ein Drittel keine Einschätzung über die Bahnunternehmen ab, die übrigen schätzen die Informiertheit der Bahnen etwas kritischer ein. Dies könnte damit zu tun haben, dass sie eher bei baulichen Anpassungen mit ihnen zu tun haben und weniger bei Fahrzeuganpassungen und der Kundeninformation, dass also andere Themen im Vordergrund stehen.

Dafür halten die Tiefbaubehörden die regionalen und städtischen Verkehrsbetriebe zu gut drei Vierteln als gut bis sehr gut informiert. Hier sind die ÖV-Behörden etwas kritischer. Dies mag wiederum mit der unter-

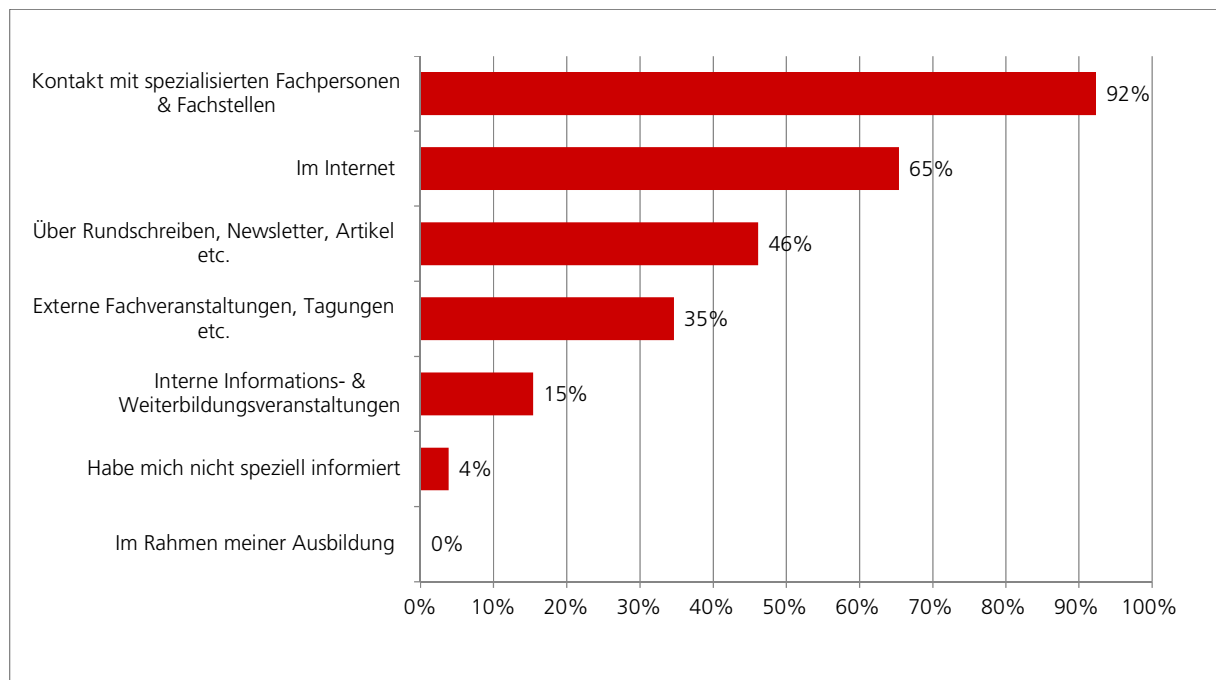
schiedlichen Rolle der zwei Behörden zu tun haben. Zurückhaltender äussern sich die ÖV-Behörden über die Postautobetriebe.

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) wird von den kantonalen und städtischen ÖV-Behörden zu 56% als sehr gut informiert bezeichnet, weitere 20% halten es für gut informiert, die kritischsten Einschätzungen sprechen von einer mittleren Informiertheit.

Genutzte Informationskanäle

Wie **Abbildung 32** zeigt, haben die kantonalen und städtischen ÖV-Behörden ihre eigenen Informationen praktisch alle über den Kontakt mit spezialisierten Fachpersonen und Fachstellen erworben. Für die Verbreitung der einschlägigen Information scheint demnach entscheidend gewesen zu sein, dass es die Fachstelle Mobilität im BAV sowie die ehemalige Schweizerische Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr BöV der Behindertenorganisationen gab. Weitere Informationskanäle waren weniger überraschend das Internet, Rundschreiben und Newsletter sowie die Teilnahme an externen Fachveranstaltungen und Tagungen. Kaum jemand gibt an, sich nicht speziell informiert zu haben und niemand hat das entsprechende Fachwissen bereits in der Ausbildung erworben.

Abbildung 32: Eigene Informationskanäle der kantonalen und städtischen ÖV- Behörden



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Basis: Antworten von 22 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 4 städtischen Verkehrsbetrieben.

5.3.3 Aktivitäten und Massnahmen

Die meisten Kantone und Städte haben in der Behördenbefragung angegeben, dass sie im Bereich des öffentlichen Verkehrs aktiv geworden seien und Massnahmen zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes ergriffen hätten. Auch die Verkehrsunternehmen waren dazu verpflichtet: Im Bereich der Kundeninformationssysteme und der Billettausgabe ist für deren behindertengerechte Ausgestaltung die BehiG-Frist Ende 2013 bereits abgelaufen. Für Fahrzeuge und Infrastruktur müssen die Anpassungen bis Ende 2023 erfolgt sein. Das Bundesamt für Verkehr BAV hat jedoch bereits ab 2004 keine neuen Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr mehr zugelassen, die nicht BehiG-konform sind.

Erarbeitung von Grundlagen, Instrumenten und Arbeitshilfen

Im Kanton Zürich hat der Zürcher Verkehrsverbund ZVV das Thema des behindertengerechten öffentlichen Verkehrs schon früh angegangen. Das erste Projekt war bereits 2002 das Behindertenkonzept **MobilPlus**. 2004 wurde ein prioritäres **Grobnetz** definiert. Dieses war Basis für einen 2007 verabschiedeten **Rahmenkredit** für den Umbau der wichtigsten S-Bahn- und Tramhaltestellen im Zuständigkeitsbereich des ZVV. Die Vorlage kam im Kantonsrat ohne Gegenstimmen durch. Der Handlungsbedarf war also unbestritten. Die Umsetzung war bis 2014 geplant. Ganz abgeschlossen ist sie jedoch noch nicht, weil gewisse Planungen sich als sehr komplex erwiesen, beispielsweise der Umbau des Zürcher Bellevues. Aber alle Projekte sind weit fortgeschritten. 2014 wurde das **Positionspapier «Behindertengerechter öffentlicher Verkehr im Kanton Zürich 2024»**⁹⁰ publiziert, das konkret ausführt, wie das BehiG bis zum Ablauf der Frist Ende 2023 umgesetzt werden soll und wo der ZVV die Prioritäten sieht. Zusammen mit dem kantonalen Amt für Verkehr hat der ZVV zudem mit dem **Grundlagenpapier «Hindernisfreie Bushaltestellen»** eine Empfehlung zuhanden der Gemeinden ausgearbeitet, wie eine hindernisfreie Bushaltestelle aussehen soll und nach welchen Kriterien die Gemeinden beim Ausbau der Bushaltestellen in ihrer Zuständigkeit die Prioritäten setzen können.

So früh und systematisch hat kaum ein anderer Kanton Grundlagen für die Umsetzung des BehiG erarbeitet. Diverse Kantone haben jedoch in der Behördenbefragung ebenfalls Aktivitäten in diesem Bereich aufgeführt. So bestehen Empfehlungen für die Gemeinden zur Bushaltestellengestaltung auch in den Kantonen Aargau und St. Gallen. Basel-Stadt hat einen Bericht zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) im öffentlichen Verkehr erstellt und eine GIS-Datenbank über Tram- und Bushaltestellen (Daten zur Ist-Situation und zur Umsetzung BehiG) angelegt. Es besteht nun ein Umsetzungskonzept für den Tram- und Busverkehr, auch Planungs- und Ausführungsnormalien für BehiG-konforme Tramhaltestellen wurden ausgearbeitet. Bekannt ist auch, dass die TPF (Transports publics fribourgeois) als Planungsgrundlage einen Bericht «Konformitätsprüfung der Bushaltestellen (BehiG)» für die Stadt und ihre Umgebung erarbeiten liess.

Kommunikationssysteme und Billettausgabe

Die kantonalen und städtischen ÖV-Behörden sind in Sachen Information zum BehiG kaum je selber aktiv. Diese Aufgaben nehmen vielmehr einerseits die Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen selber wahr und andererseits die entsprechenden Fachstellen.

■ **Fahrplan- und Reiseinformation für Menschen mit Behinderungen:** Hier wurden die Informationen insbesondere auf den Websites der SBB und des ZVV stark ausgebaut und verbessert. So ist beim ZVV heute beispielsweise direkt in der Fahrplanabfrage einstellbar, dass nur hindernisfreie Verbindungen angezeigt werden. Entsprechende Informationen stehen auch als App für Smartphones zur Verfügung.

■ **Leitsysteme und Billettausgabe:** Innerhalb der ersten zehn Jahre nach Inkrafttreten des BehiG mussten diese beiden Punkte behindertengerecht umgestaltet werden. Bei der **Billettausgabe** ging es einerseits um tiefe Schalter, die auch für Rollstuhlfahrende benutzbar sind, andererseits um die Bedienbarkeit der Billettautomaten. Hier war die Zugänglichkeit für Rollstuhlfahrende einfacher zu lösen als die Bedienbarkeit für Sehbehinderte und Blinde. Die Lösung der SBB wurde darin gefunden, dass sie eine kostenlose Helpline für Automaten anbietet, die täglich 24 Stunden erreichbar ist. Das gewünschte Angebot wird mittels Fernsteuerung des Billettautomaten ausgegeben; die Bezahlung erfolgt direkt am Automaten. Der ZVV wäre zusammen mit den VBZ, den SBB und Stadtbus Winterthur beinahe in ein Rechtsverfahren wegen der neu anzuschaffenden Billettautomaten verwickelt worden. Von Behindertenorganisationen wurde befürchtet, dass die Bedürfnisse von Sehbehinderten und Rollstuhlfahrenden nicht genü-

⁹⁰ <http://www.zvv.ch/zvv/de/service/hindernisfrei-reisen/unterlagen.html>

gend berücksichtigt würden. Gemeinsam wurde aber eine Lösung gefunden, die den Ansprüchen der Organisationen gerecht wird. So lassen sich die neuen Billettautomaten von einer Zentrale aus fernbedienen und verfügen über einen speziellen Modus, in dem Sehbehinderte Personen die wichtigsten Tickets auch mit Sehbehinderung beziehen können (4-Quadranten-Modus⁹¹). Dass Billette heute auch über den Computer und übers Handy gelöst werden können, hat die Situation zusätzlich verbessert.

Der zweite zu lösende Punkt waren die **Leitsysteme**, also wie jemand an der Haltestelle erfährt, wann und wo ein bestimmtes Verkehrsmittel abfährt oder wo genau man zum Beispiel mit einem Rollstuhl oder als Blinde einsteigen muss, und wie in den Fahrzeugen die Information erfolgt, welche Haltestelle gerade erreicht wird. Diese Informationen müssen auch dann funktionieren, wenn aufgrund von Störungen oder Baustellen sich die Situation vorübergehend verändert. Wiederum war es in diesem Punkt einfacher, durch tieferes Anbringen der Abfahrtszeittafeln Rollstuhlfahrenden Rechnung zu tragen, als die Informationen durchgehend auch für Seh- und Hörbehinderte zugänglich zu machen. Dies wurde im Grundsatz mit gleichzeitiger optischer und akustischer Fahrgastinformation (Zwei-Sinne-Prinzip) an den Haltestellen und in den Fahrzeugen gelöst, oft mit text to speech-Funktionen⁹² an den Haltestellen.

Gemäss Schätzung der Fachstelle Mobilität im BAV ist die Kundeninformation ein Jahr nach Ablauf der Frist zu 80% bis 90% umgesetzt. Die Differenz zu 100% ergebe sich daraus, dass die fristgerechte Umsetzung nicht immer als verhältnismässig erachtet wurde. So haben die SBB nach eigenen Angaben in rund 50% der heutigen Fernverkehrs-Einstockflotte die Matrixanzeigen installiert. Ältere Fahrzeuge werden wegen deren nunmehr kurzen Lebensdauer nicht umgestellt. Hingegen sind die neu beschafften Fahrzeuge alle voll ausgerüstet. Oder bei der TPF (Transports publics fribourgeois) wurde bis 2010 nicht viel gemacht und dann war die Zeit für die Umstellung eng. Deshalb gibt es noch einige alte Billettautomaten. Bis auch diese ausgetauscht sind, kann man als Ersatzlösung beim Chauffeur das Billett kaufen. Die Dachorganisation der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH moniert diese nicht durchgängige Realisierung der Behindertengerechtigkeit innerhalb der gesetzten Frist und hat dazu einen eigenen Bericht publiziert (AGILE.CH 2014).

Information und Beratung von Fachpersonen

■ Information und Beratung der Verkehrsunternehmen bei der Umsetzung von BehiG-

Massnahmen: Viele Anforderungen und technische Normen sind im Bereich des ÖV in den oben erwähnten Verordnungen geregelt. Ansonsten spielen das Wissen der beiden spezifischen Fachstellen (BAV und ehemalige BÖV) und teilweise auch der Bauberatungsstellen sowie der Austausch unter den verschiedenen Umsetzenden eine wichtige Rolle. Nicht selten werden auch Menschen mit Behinderungen selbst bei den konkreten Umsetzungsfragen beigezogen (vgl. Abschnitt 5.3.4).

Aus- und Weiterbildung

Procap bietet von der Vereinigung der Strassenverkehrsämter Asa zertifizierte Weiterbildungskurse für Fahrpersonal an. Verschiedene Verkehrsunternehmen (Bernmobil, PostAuto-Region West u.a.) haben dort ihr Fahrpersonal für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen schulen lassen. 2012 bis 2014 wurden insgesamt 460 Chauffeure und Chauffeusen in der Romandie und 390 Fahrer/innen in der Deutschschweiz von diesen Kursen erfasst.

⁹¹ Pro Automat werden die vier am häufigsten gelösten Billette vorgelesen und auch gesagt, ob man auf dem Touchscreen oben links, oben rechts, unten links oder unten rechts drücken soll, um diese zu lösen. Leute, die diese Billette kaufen wollen, gewinnen Zeit, weil die Leitstelle nicht kontaktiert werden muss.

⁹² Text wird von Computerstimme vorgelesen.

Anpassungen an den Fahrzeugen

Die ab 2004 neu bewilligten Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs entsprechen grundsätzlich alle den Normen des behindertengerechten Fahrzeugbaus. Was dies genau bedeutet bzw. welche Bereiche und wie viele Plätze für Rollstühle zugänglich sein sollten, war mitunter strittig und führte im Rahmen der Beschaffung der neuen SBB-Doppelstockzüge zu einer Beschwerde der Behindertenorganisationen (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Eine technische Herausforderung waren **Postautos und Reisebusse** auf Strecken, die keinen Einsatz von Niederflurfahrzeugen erlauben. Die neuen Hochflur-Fahrzeuge sind nun jedoch mit einem Rollstuhllift ausgestattet. Die Verkehrsunternehmen gehen generell davon aus, dass sie bis zum Ablauf der Umstellungsfrist bezüglich der Fahrzeuge die BehiG-Anforderungen erfüllen werden. Bei den **Bussen** erreichen dies etliche Verkehrsbetriebe bereits. Bei den **Trams** sind in Genf und Bern alle Fahrzeuge angepasst. Nach Angaben des ZVV wird auch Zürich ab 2016 alles niederflurige Züge im Einsatz haben, davon viele jedoch noch sogenannte Sänftentrans, bei denen ein niederfluriger Zwischenwagen eingefügt wird. Der Vertreter der ehemaligen Fachstelle BÖV schätzt, dass Ende 2014 schweizweit rund 70% aller Trams hindernisfrei zugänglich waren.

Die **SBB** sind beim Rollmaterial im **Regionalverkehr** nach eigenen Angaben «im grünen Bereich». Nur bei der S-Bahn Zürich gibt es noch nicht barrierefreie Doppelstöcker. Da wird das Gesetz dadurch erfüllt, dass pro S-Bahn-Komposition ein einzelner Niederflurwagen eingefügt wird. Für die Entlastung des Regelangebotes in Hauptverkehrszeiten setzen die SBB zum Teil jedoch noch ältere Kompositionen ein. Weniger weit sind die SBB beim **Fernverkehr**. Hier ist der Anteil der Fahrzeuge noch gross, in die man nicht autonom zusteigen kann. Bis zum Ablauf der Frist Ende 2023 werden jedoch auch diese Kompositionen durch niederflurige Wagen ergänzt sein.

Die **übrigen Bahnen** sind sehr unterschiedlich weit. In den Ballungsgebieten, so der BÖV-Vertreter, sei die Situation sicher besser als auf dem Land. Es gebe durchaus Regionalbahnen, die das BehiG weitgehend umgesetzt haben. Insbesondere in Berggebieten verkehrt jedoch teilweise altes Rollmaterial, weil es nur alle 50 Jahre erneuert wird. Solche Bahnen hätten immerhin meistens noch Personal auf den Zügen, das den Leuten hilft.

Die Fachstelle Mobilität beim BAV schätzt, dass Ende 2014 insgesamt rund 70% der Züge BehiG-konform, teilweise aber nur mit Hilfestellung benutzbar waren.

Anpassungen an der Infrastruktur

Die Hindernisfreiheit bedingt, dass auch die Haltestellen angepasst werden, also Rampen den Zugang ermöglichen, die Haltekanten erhöht und Leitlinien für Menschen mit Sehbehinderungen angebracht werden.

■ **Bahnhöfe:** Wie das BAV und die SBB übereinstimmend erklären, waren bei den Eisenbahnen Ende 2014 etwa 50% der Bahnhöfe mit 70% des Kundenvolumens angepasst. Mit Ausnahme von Bern ist bei den zehn grössten Bahnhöfen die Infrastruktur hindernisfrei. Auch Stationen, bei denen ein ausgewiesener Bedarf von Institutionen her besteht, wurden in der Regel bereits umgebaut. Die Umsetzung des BehiG erfolgte bei den SBB bislang bei Erneuerungen im Rahmen des regulären Substanzerhalts. Laut BAV stehen jetzt jedoch noch die schwieriger umzubauenden Bahnhöfe an. Das Paradebeispiel ist Bern, wo der Bahnhof in einer Kurve liegt. Da können aufgrund der Schräglage der Züge die Perrons nicht auf der ganzen Länge erhöht werden.

■ **Tramhaltestellen:** In Genf waren nach Schätzung der Fachstelle Mobilität des BAV und der ehemaligen BÖV Ende 2014 70% bis 80% der Tramhaltestellen umgebaut, in Zürich rund 40% bis 50%, in Bern 25% bis 30%. Basel ging die Umgestaltung verspätet an, ist jetzt jedoch am Aufholen. Generell sind Neubaustrecken in der Regel problemlos. Tiefer ist der Anteil hindernisfreier Haltestellen in den Innenstäd-

ten. Es sind in aller Regel die Tiefbauämter, die hier entscheiden, wie die Haltestellen im Stadtkern aussehen sollen.

■ **Bushaltestellen:** Am wenigsten weit ist laut BAV die BehiG-konforme Umgestaltung bei den schweizweit schätzungsweise 25'000 Bushaltestellen. Dies hat mit den zersplitterten Zuständigkeiten zu tun. An Kantonsstrassen ist der Kanton zuständig für den Umbau der Haltestellen, an Gemeindestrassen sind es die Gemeinden. Es hat gemäss Verantwortlichen in einzelnen Kantonen aber auch damit zu tun, dass man hoffte, einen vergleichbaren Standard für den direkten Einstieg ohne vom Chauffeur zu bedienende Rampe zu finden wie bei den Bahn- und Tramstationen, um den wirklich autonomen Zustieg zu ermöglichen. Der Kanton Baselland war Pionier bei der Realisierung einer hohen Haltekante für Busse, dem sogenannten Kassler Sonderbord. 2011 wurde in Therwil die erste Haltestelle nach diesem Standard umgebaut, seither folgten 13 weitere. Es handelt sich jedoch immer noch um ein Pilotprojekt. Das Problem: Je nach Strassenneigung, Absenkbarkeit und Beladung des Busses gelingt es nicht, die maximal zulässigen Höhendifferenzen und Spaltmasse für den autonomen Zustieg einzuhalten. Zusammen mit deutschen Behördenvertretungen in der gleichen Situation hat der Zuständige im Tiefbauamt Baselland im Herbst 2014 die wichtigsten Busproduzenten zu einer Arbeitstagung zu diesem Punkt eingeladen und hofft, dass diese durch technische Neuerungen in der Zukunft die geforderte Passgenauigkeit realisieren können.

Der Zürcher Verkehrsverbund ZVV und das Amt für Verkehr des Kantons Zürich haben die Pilotversuche in Baselland eng verfolgt. In ihrer Empfehlung an die Gemeinden wird eine hohe Buskante (noch) nicht als baulicher Standard definiert, sondern als mögliche Option. Die technischen Abklärungen sowie die Erfahrungen aus dem Betrieb sind aus Sicht des Kantons Zürich für die Festlegung eines Standards noch zu wenig weit fortgeschritten. Ebenfalls geht man davon aus, dass fahrzeugseitig noch Verbesserungen erzielt werden können. Da das Amt für Verkehr aktiv mitwirkt, geht der ZVV davon aus, dass der hindernisfreie Ausbau der Bushaltestellen an Kantonsstrassen mit den richtigen Prioritäten erfolgen wird, desgleichen in den grossen Städten. Voraussetzung ist eine gesicherte Finanzierung. Der Knackpunkt liegt bei Haltestellen in der Verantwortung der kleineren Gemeinden, wo das Thema mancherorts noch keine grosse Aufmerksamkeit geniesst.

Auch andere Kantone geben in der Behördenbefragung an, sie seien aktiv in Sachen Bushaltestellen. So prüft im Aargau die Abteilung Verkehr, Sektion ÖV, Bauvorhaben an Bushaltestellen auf Übereinstimmung mit dem BehiG. Sie weist auch die Gemeinden auf die baulich-technischen Bestimmungen und die Umsetzungsfristen des BehiG hin und unterstützt sie auf Wunsch bei der Ausgestaltung. Ähnliches berichten die Kantone Thurgau, Bern und St. Gallen. Einen gesamtschweizerischen Überblick, wie viele Bushaltestellen bereits umgebaut sind und wie viele noch verbleiben, hat jedoch niemand. Vier Kantone (ZG, UR, BE, BS) verfügen über Zahlen, wie viele Bushaltestellen sie bereits angepasst haben.

Ersatzlösungen

Wo der öffentliche Verkehr noch nicht autonom nutzbar ist, bestehen heute die folgenden Ersatzlösungen:

■ **SBB:** Die SBB haben das **Call Center Handicap** und **Mobilitätshelfer** an 168 Stützpunktbahnhöfen. Sie helfen Reisenden mit einer Mobilitätseinschränkung beim Ein- und Ausstieg aus den Zügen. Die Leistung steht für alle Reisenden im Rollstuhl, für Gehbehinderte, Blinde und Sehbehinderte sowie für geistig Behinderte zur Verfügung. Sie wird rege nachgefragt. 2014 erbrachten die SBB durchschnittlich 350 Hilfestellungen pro Tag. Allein im Bahnhof Bern sind täglich vier Mobilitätshelfer im Einsatz. Verglichen mit den Nachbarstaaten ist die Voranmeldezeit von einer Stunde laut dem BÖV-Vertreter eine sehr gute Leistung. Eine in einem Interview genannte Einschränkung für Junge, die mit dem ÖV auch mal in den

Ausgang möchten, sind die täglichen Betriebszeiten des Call Centers von 6 bis 22 Uhr. Teilweise haben die SBB Verträge mit anderen Bahnen und erbringen diese Leistung auch für sie.

■ **Spezielle Fahrdienste für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen:** Regionale und städtische Verkehrsbetriebe ermöglichen den Transport von Menschen mit Behinderungen teilweise über Fahrdienste, die oft bereits früher bestanden, nun aber entsprechend mitfinanziert werden. So besteht im Kanton Zürich beispielsweise mit **Promobil** ein Angebot, das Menschen mit Behinderungen erlaubt, zum ÖV-Tarif Taxi zu fahren. Promobil ist für Freizeitfahrten gedacht, für Fahrten an den Arbeitsplatz oder zu medizinischen Behandlungen seien andere Kostenträger zuständig. Pro Fahrt darf ein Taxibetrag von 60 CHF nicht überschritten werden (bzw. der Rest muss selber bezahlt werden), pro Jahr besteht ein Kreditrahmen, der auf 2015 von 4800 CHF auf 4000 CHF (Taxikosten) gesenkt wurde, weil der Dienst so viel beansprucht worden sei. Es gibt zudem eine Einkommens- und Vermögensgrenze, und es ist ein Arztzeugnis vorzulegen, dass eine Behinderung von mindestens drei Monaten bestand. In Basel besteht die Koordinationsstelle Fahrten von Behinderten und mobilitätseingeschränkten Betagten beider Basel für Menschen, die den ÖV nicht nutzen können. Weitere Kantone zahlen an Fahrdienste von Behindertenorganisationen.

Nicht selten bestehen Diskussionen, wieweit die Leistung effektiv zum ÖV-Tarif erfolgt, aber auch wieweit der ÖV den Transport von Personen finanzieren muss, welche ohne speziellen Fahrdienst die ÖV-Haltestellen nie erreichen würden. Der ZVV beispielsweise stimmt sich mit dem Kantonalen Sozialamt ab, wie die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes Promobil erfolgen wird, wenn der ÖV nicht mehr zahlungspflichtig ist, weil überall niederfluriges Rollmaterial im Einsatz steht und nahezu alle Haltestellen benutzbar sind.

Nicht nur, dass ein Graubereich besteht, inwiefern die Behindertenfahrdienste von den ÖV-Verantwortlichen zu finanzierende Ersatzlösungen sind, sondern auch, dass sie häufig von Behindertenorganisationen selbst angeboten werden, macht es für die Betroffenen schwierig, bei beschränkten Leistungen und über den ÖV-Tarifen liegenden Preisen zu klagen, wie der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben ZSL erklärt.

Monitoring und Controlling

In allen Bereichen, die vom Bundesamt für Verkehr (BAV) kontrolliert werden, will dieses jetzt die nötigen Daten erheben. Es fordert Umsetzungskonzepte der Verkehrsunternehmen an, die einen Gesamtüberblick bei allen Bahnen erlauben werden. Dies trifft insbesondere für alle Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs sowie für die Bahninfrastruktur zu. SBB-Infrastruktur hat zudem 2013 in ihrem Programm «Umsetzung BehiG»⁹³ den Handlungsbedarf detailliert erhoben, um darauf basierend ihre Massnahmen zu planen.

Von den kantonalen **Ämtern für öffentlichen Verkehr** geben in der Behördenbefragung nur 5 an, dass in ihrem Kanton ein eigenes BehiG-Monitoring im Bereich des öffentlichen Verkehrs bestehe (BS, ZG, UR, SO, SG). Hinzu kommt der Kanton Zürich, in dem die ZVV über die entsprechenden Daten verfügt. In diesen Kantonen sind Informationen dazu verfügbar, wie viele Verbesserungen an Haltestellen des Schienenverkehrs, an Fahrzeugen im ÖV sowie bei der Fahrgastinformation erfolgten. Es wird jeweils auch der Gesamtanteil der bereits hindernisfreien Haltestellen und Fahrzeuge erhoben. Vier Kantone verfügen über die gleichen Informationen auch im Bereich der Bushaltestellen sowie der Signalisation (Wegführung, Informationssysteme, Markierungen für Sehbehinderte). Von den Städten gibt (neben Basel-Stadt) allein Zürich ein umfassendes Monitoring an.

⁹³ Das Programm wurde per 01.02.2014 einem Upgrade unterzogen heisst neu Programm «Umsetzung Bahnzugang 2023» und beinhaltet neben der Hindernisfreiheit auch die Herausforderungen bei Sicherheit und Kapazität, die sich im Rahmen der baulichen Umsetzung nicht trennen lassen.

5.3.4 Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren

Verschiedene Verkehrsunternehmen und Städte haben Gremien eingerichtet, in denen sie Umsetzungsfragen zum Behindertengleichstellungsgesetz mit Fachstellen und Behindertenorganisationen diskutieren. Gemäss BÖV-Vertreter geht es überall dort, wo ein permanenter Kontakt besteht, vorwärts. In Genf und Lausanne beispielsweise werden ein- bis zweimal pro Jahr runde Tische durchgeführt, wo die Behindertenorganisationen Probleme ansprechen können und Lösungen gesucht werden. Dies werde sehr ernst genommen. Die Direktionen legen Rechenschaft ab, was gemacht wurde und was noch ansteht. Die Information habe das Klima entspannt. In Lausanne etwa seien früher faule Tomaten geworfen worden. Zur Frage der Bushaltestellen hatte die ehemalige BÖV auch Kontakt mit dem Städteverband. Der ZVV pflegt den Austausch ebenfalls seit 20 Jahren: Es finden zweimal jährlich Treffen mit der «Expertenkommission für hindernisfreies Reisen im ZVV» statt. Darin sind Alters- und Behindertenorganisationen vertreten wie die Behindertenkonferenz Zürich, die BÖV, der Seniorenrat oder die Pro Senectute. Die Zusammenarbeit funktioniert aus Sicht des ZVV gut. Mit Behindertenorganisationen oder -konferenzen führen auch weitere städtische Verkehrsbetriebe heute regelmässige Treffen durch. Auch gemäss der Fachstelle Mobilität des BAV beschleunigen eine kritisch konstruktive Zusammenarbeit und der regelmässige Austausch von Know-how die Umsetzung des BehiG, Klagen bzw. Beschwerden jedoch hätten einen verzögernden Effekt, der im Einzelfall auch der konstruktiven Zusammenarbeit abträglich sein könne.

Die SBB haben 2013 einen Behindertenbeirat einsetzt, nachdem bis 2010 bereits eine Behindertenkonferenz existierte. Im Beirat, der sich viermal im Jahr trifft, sind alle beschwerdeberechtigten Organisationen und die technische Fachstelle der Behindertenverbände vertreten. Es werden strategische Fragen diskutiert, konkrete Projekte besprochen und Kompromisse ausgelotet. Es gibt Facharbeitsgruppen, momentan zu Rollmaterial, Infrastruktur und Kundeninformationssystemen, die Detailfragen diskutieren, Begehungen durchführen und Empfehlungen verfassen. Das sei zeitintensiv, erklärt der BÖV-Vertreter, aber effektiv. Alle wüssten, wie viele Bahnhöfe noch umgebaut werden müssen, und dass es auch solche gibt, die nicht umgebaut werden können. Die Behindertenverbände könnten mitreden bei den Ersatzlösungen und bei der Priorisierung der Anpassungen. Auch für die SBB ist es wichtig, im Dialog ein gemeinsames Verständnis zu schaffen. Es gehe auch darum, nicht Partikularinteressen einzelner Behinderungsarten auf Kosten anderer zu optimieren, sondern die beste Lösung für alle zu finden. Das habe sich bewährt. Alle Seiten können Themen einbringen, die oft auch beschwerderelevant sind. Bei Konflikten versuchen die SBB rasch zu deeskalieren. Eine Schwierigkeit sehen sie dabei mitunter in einer gewissen Konkurrenz der Behindertenorganisationen untereinander. Die Verbandsvertreter/innen müssen Kompromisse in ihren Organisationen finden und im Beirat vertreten. Daneben besteht von Seiten der SBB eine enge Zusammenarbeit mit den technischen Fachstellen der Behindertenorganisationen und des BAV. Das funktioniert aus Sicht aller Beteiligten gut. Eine grosse personelle Kontinuität sei dabei mit ein Erfolgsfaktor gewesen. Die SBB setzen weiterhin auf den konstruktiven Dialog. Dass dies wichtig ist, zeige die Beschwerde gegen die neuen Doppelstockzüge mit all den entsprechenden Auswirkungen. (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Dass mitunter mit harten Bandagen gestritten wird, erlebt auch das BAV, das sich mitunter zwischen den Fronten findet. Die Positionen, was das BehiG verlange, seien kontrovers und lägen weit auseinander.

Wie die verschiedenen Seiten einander einschätzen, wird im Folgenden näher ausgeführt:

Stellen des Bundes im Bereich des öffentlichen Verkehrs

Beurteilt wird das **Bundesamt für Verkehr (BAV)**, mit dem fast alle kantonalen und städtischen Behörden und etliche Bauberatungsstellen in ihrer Arbeit zu tun haben. Dessen **Fachkompetenz** bei der Umsetzung des BehiG wird von zwei Dritteln der Behörden im Bereich des öffentlichen Verkehrs und 60% der Bauberatungsstellen als hoch erachtet, die übrigen antworten mit «mittel» oder wissen es nicht.

Schlechte Noten erhält das Amt von keiner Seite. Von den Tiefbaubehörden erachten alle, die sich ein Urteil zutrauen, die Fachkompetenz im BAV als hoch. Die **Aktivität** dieses zuständigen Bundesamtes dagegen wird von allen Seiten überwiegend als reaktiv bezeichnet, was aber dem Gesetzesauftrag gemäss Botschaft entspricht. Von den Stellen, die den Umgang des BAV mit Konflikten beurteilen, erachten gut drei Viertel diesen als konstruktiv und die übrigen als stur. Die Taxierung als stur stammt weit überwiegend von kantonalen Ämtern für öffentlichen Verkehr (4 von 11, die sich dazu äussern). Die **Zusammenarbeit** bewerten knapp drei Viertel der inhaltlich Antwortenden als gut oder sehr gut, die übrigen bezeichnen sie als mittel. Hier sind die Bauberatungsstellen etwas kritischer als die Behörden.

Der ZVV hat von Anfang an eng mit der Fachstelle Mobilität im BAV zusammengearbeitet. Aber die im Finanzrahmen des Bundes vorgesehenen Teilperronerhöhungen, die den Zustieg nur an einem bestimmten Punkt erlauben, seien für ihn bei dichtem Verkehr mit unterschiedlichem Rollmaterial nicht praxistauglich gewesen. Die Sondermittel des BehiG seien zudem ein sehr kleiner Beitrag an die effektiven Ausbaumassnahmen bei Bahnhöfen. Vom Vertreter des Verbands der kleineren Regionalbahnen Railplus wird moniert, dass die BehiG-Umsetzung auch deshalb langsam vorankomme, weil es ein Jahr brauche, bis ein Plangenehmigungsverfahren im BAV abgeschlossen sei. Dies erscheint vor allem für jene ÖV-Unternehmen ein Problem zu sein, welche die BehiG-Umsetzung erst spät angingen und nun unter Zeitdruck stehen.

Engagierte Arbeit wird der Fachstelle Mobilität im BAV vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) attestiert. Generell stellt dessen Leiter fest, dass der Bund zwar mitfinanzieren und beraten könne, aber schliesslich die Transportunternehmen umsetzen müssten. Rückblickend stelle sich die Frage, ob nicht der Bund eine stärker steuernde Rolle hätte übernehmen sollen. In diesem Bereich wäre dies möglich gewesen.

Kantonale und kommunale Behörden im Bereich des öffentlichen Verkehrs

Mit den kantonalen Behörden für öffentlichen Verkehr haben 16 Bauberatungsstellen zu tun. Deren **Fachkompetenz** im Bereich der Behindertengleichstellung wird nicht überall als hoch erachtet. Vielmehr halten sich die Einschätzungen «hoch» und «mittel» die Waage, die Fachkompetenz eines einzelnen kantonalen Amtes für öffentlichen Verkehr wird auch als tief eingeschätzt. Mit wenigen Ausnahmen werden die kantonalen Behörden im Bereich des öffentlichen Verkehrs von den Bauberatungsstellen als reaktiv taxiert. In Konfliktfällen jedoch wird ihnen fast immer eine konstruktive Haltung zugeschrieben. Die **Zusammenarbeit** ist aus der Sicht der Bauberatungen bei der Hälfte der Stellen gut, bei einem Viertel mittel und beim letzten Viertel schlecht.

Gefragt nach **Best-Practice-Beispielen** wird neben der ZVV auch der Kanton Zug erwähnt und Baselland bei den Bushaltestellen. Ansonsten sind es Städte, die genannt werden. Genf werde wohl die erste Stadt sein mit einem durchgängig hindernisfreien ÖV, erklärt der Vertreter der ehemaligen BÖV. Auch Bern sei - mit ein paar Kompromissen - weit fortgeschritten, und Lausanne sei gut. Den dortigen Bau der Métro 2 hält er für vorbildlich. Auch die Stadtzürcher Verkehrsbetriebe VBZ seien gut auf Kurs und das Stadtzürcher Tiefbauamt sei ein guter Umsetzungspartner, erklärt der ZVV-Zuständige.

Fachstellen der Behindertenorganisationen

Zur ehemaligen **Schweizerischen Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr (BÖV)** äussern sich 10 Behörden aus dem Bereich des öffentlichen Verkehrs. Sie attestieren ihr durchwegs eine hohe **Fachkompetenz** und mit einer Ausnahme auch proaktives Handeln. Nicht alle haben die BÖV in Konfliktfällen erlebt. Von jenen, die den **Umgang mit Konflikten** beurteilen, bezeichnen 5 Behörden die Stelle als konstruktiv und 1 als stur. Die **Zusammenarbeit** erachten 9 von 10 Antwortenden als gut. Von der Fach-

stelle Mobilität im BAV, den SBB, dem ZVV und anderen Verkehrsunternehmen erhält die BÖV für ihre Arbeit sehr gute Noten. Man schätzte die fachlich versierte pragmatische Zusammenarbeit. Als zeitweise eher schwierig bezeichnet der Vertreter der BÖV selber die Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen. Diese seien oft auf Einzelbetreuung ausgerichtet und es fehle ihnen manchmal der Blick fürs Ganze. Die Fachstelle dagegen habe versucht, möglichst viel abzudecken, auch wenn die Kompromisslösungen nicht in jedem Einzelfall perfekt seien. Da sei sie von den Behindertenorganisationen manchmal unter Druck gekommen.

Die BÖV stand in einem Rollenkonflikt zwischen ihrer Funktion der fachlichen Beratung für Verkehrsunternehmen und jener der Behindertenvertretung. Im Idealfall funktioniert, was die Vertreterin von AGILE.CH schildert: Die BÖV-Leute sind von der technischen Seite der Problematik her topqualifiziert. AGILE.CH ist politisch und kommunikativ aktiv. Das ergänze sich. Die BÖV konnte nicht gleichzeitig beraten und Lobbying machen, aber sie konnte Organisationen wie AGILE.CH sagen, wenn es Probleme gab, die eine politische Intervention verlangen. Andere Behindertenorganisationen warfen der Fachstelle mitunter eine zu wenig aktive Interessenvertretung wegen zu viel Nähe zu den Verkehrsunternehmen vor.

Dass man künftig stärker auf Klagen setze, stellt die Vertreterin von AGILE.CH in Frage: Wenn es möglich sei, durch Sensibilisierung, Aufklärung und Überzeugungsarbeit eine Lösung zu finden, dann werde dies sicher vorgezogen. In erster Linie werde der Konsens gesucht. Man sei bereit, an Lösungen mitzuarbeiten. So schnell klage man nicht. «Man hat auch immer Angst, wie darüber in den Medien berichtet wird. Beispielsweise die Kommunikation der SBB zu den Doppelstöckern. Da wurde gesagt, unseretwegen würde sich die ganze Bestellung der Wagen verzögern, obwohl noch andere Beschwerde eingelegt haben und der Hersteller sowieso Lieferprobleme hatte. Wir wurden angeschwärzt, aber wir wollen nur unser Recht wahrnehmen.» (Aeschimann, AGILE.CH)

Unternehmen des öffentlichen Verkehrs

Von den eigentlichen Umsetzenden, den Verkehrsunternehmen, hätten anfangs etliche gedacht, sie könnten sich jetzt einmal zurücklehnen und abwarten, schildert der Leiter des EBGB die Stimmung bei Inkrafttreten des BehiG. Heute seien die Bahnen froh um das BehiG, sagt die Vertreterin des Verbands öffentlicher Verkehr VÖV: Die Bahn könne modernisiert werden und erhalte dafür Gelder aus einem Topf. Die Frage sei nicht mehr, ob man das BehiG umsetzen wolle, sondern wie. Auch der Vertreter der ehemaligen BÖV bestätigt, dass heute die Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen klappe.

Die **SBB** waren früh offen für das Thema und haben gemeinsam mit den Fachstellen BÖV und BAV Mobilitätskonzepte erarbeitet, bevor das BehiG in Kraft trat. Dessen Umsetzung ist heute hoch angesiedelt. Doch die SBB, erklärt die Fachstelle Mobilität des BAV, seien ein grosses Unternehmen und es könne vorkommen, dass einzelne Projektleitende andere Prioritäten setzten. Der Gesamtverantwortliche der SBB für die Umsetzung des BehiG sieht intern keine Widerstände: Die neuen Projektleiter würden schon wegen des Klagerisikos geschult. Die Management Attention für das Thema sei sehr gross. Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben schreibt den SBB eine wichtige Rolle als Türöffner zu. Dass es im Bereich ÖV Impulse gab, habe damit zu tun, dass die SBB als grösstes ÖV-Unternehmen von Anfang an überzeugt waren, dass sie das wollen, weil es den Wert ihrer Infrastruktur verbessere und man Bundesgelder dafür bekomme. Dies wiederum habe die kleineren Verkehrsunternehmen dazu gebracht zu sagen, dass sie das auch machen müssten. Weitere Best-Practice-Beispiele wurden bereits im Abschnitt zu den kantonalen und kommunalen Behörden ausgeführt.

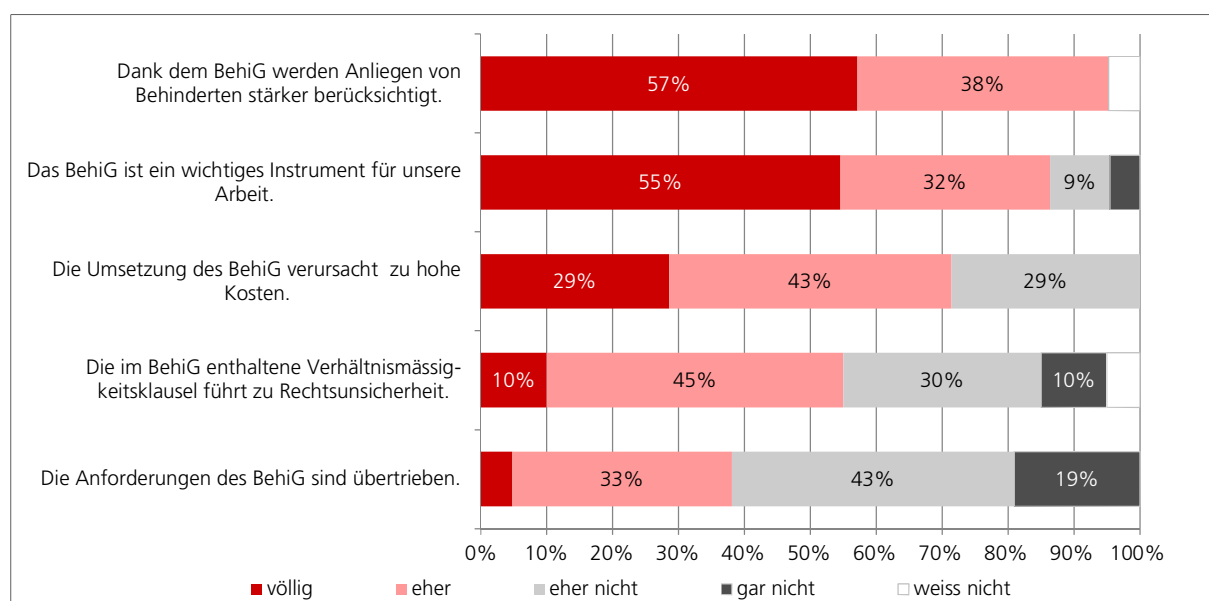
Als der **Verband öffentlicher Verkehr VÖV** 2014 aktiv wurde, um die Frage der Verhältnismässigkeit bei der Umsetzung des BehiG im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu klären, reagierten die Behindertenorganisationen anfangs reserviert und befürchteten eine Abwimmelungstaktik. Inzwischen haben jedoch

Treffen mit den zwölf beschwerdeberechtigten Organisationen stattgefunden, man ist im Gespräch. Für die ehemalige BÖV bot der VÖV auch die Möglichkeit, bei Versammlungen und in Kommissionen Inputs zu geben, die auf der fachtechnischen Ebene die Ingenieure erreichen, die interessiert seien an neuen Sachen.

5.3.5 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung

In der Behördenbefragung wurden die **Einschätzungen** der kantonalen und städtischen ÖV-Behörden zum Behindertengleichstellungsgesetz und seiner Umsetzung erhoben (vgl. **Abbildung 33**). Völlig unbestritten ist, dass dank dem Gesetz die Anliegen von Menschen mit Behinderungen stärker berücksichtigt werden. 87% der Antwortenden bezeichnen das BehiG auch als für sie wichtiges Arbeitsinstrument. Die grösste Herausforderung liegt aus der Sicht der ÖV-Behörden bei den Kosten.

Abbildung 33: Einschätzungen des BehiG aus der Sicht der ÖV-Behörden



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Basis: Antworten von 18 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 3 städtischen Verkehrsbetrieben.

Mehr als zwei Drittel erachten die für die BehiG-Umsetzung benötigten Mittel als (eher) zu hoch. Was damit ausgesagt wird, ist weniger klar: Sind in den Augen der ÖV-Behörden die Kosten im Vergleich zum Nutzen zu hoch oder fehlt schlicht das Geld für die Umsetzung? Sicher ist, dass die Anforderungen des BehiG sehr viel seltener als übertrieben erachtet werden: Ein Drittel ist eher dieser Meinung, aber nur sehr wenige bejahen diesen Punkt völlig. Die Aussage, dass die nicht klar definierte Verhältnismässigkeit zu Rechtsunsicherheit führe, bestätigt gut die Hälfte der ÖV-Behörden.

Kosten und Verhältnismässigkeit hängen eng zusammen. Die Verkehrsunternehmen gingen teilweise nicht davon aus, dass am Ende der Umsetzungsfrist die autonome Benutzung des öffentlichen Verkehrs überall, wo möglich, gewährleistet sein muss, wie dies das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht in ihren Entscheiden im Grundsatz festgehalten haben (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Nicht nur dadurch ist unklar, ob es gelingen wird, die 20jährige Umsetzungsfrist des BehiG bei Fahrzeugen und insbesondere bei der Anpassung der Infrastruktur einzuhalten. Behindernd ist auch die Finanzpolitik. Der Bundesrat hatte bereits 2011 als Sparmassnahme eine Verlängerung der Frist vorgeschlagen, scheiterte aber an einer Motion «Verzicht auf unsinnige Sparmassnahme gegen Behinderte und Betagte» (11.3442) von SP-Nationalrätin Margret Kiener Nellen, die noch im gleichen Jahr von beiden Räten überwiesen wurde.

Der Programmleiter «Umsetzung BehiG» bei SBB Infrastruktur stellt klar, dass im Rahmen des regulären Substanzerhalts das BehiG von den SBB nicht umgesetzt werden kann bis Ablauf der Anpassungsfrist. Es waren meist die «einfacheren» Bahnhöfe, die bereits hindernisfrei gestaltet wurden. Die schwierigen und teuren Projekte stehen erst an. Daher wurde 2013 von den SBB das Programm «Umsetzung BehiG» im Taskforce-Modus gestartet. Derzeit sind 350 SBB-Bahnhöfe noch nicht umgebaut. Da man mit dem geprüften «Hochlauf» in den letzten zwei Jahren mangels Finanzierung nicht starten konnte, ist die fristgerechte Umsetzung des BehiG nicht mehr realistisch. Das Problem ist dabei nicht nur die Finanzierung, sondern auch das Aufrechterhalten des Fahrbetriebs. Wenn man alles daran setze, das BehiG schnell mit baulichen Massnahmen auf allen Bahnhöfen umzusetzen, wäre 2030 ambitiös, aber machbar. Wenn man im Rahmen des regulären Substanzerhalts bleibt, werde es voraussichtlich 2039. Dann würde die Umsetzung also 15 Jahre länger dauern als im BehiG vorgesehen.

Die SBB beabsichtigen, bis Ende 2023 die im Regelprozess vorgesehenen Erhaltungs- und Erweiterungsprojekte BehiG-gerecht umzusetzen. Für die übrigen Bahnhöfe – darunter viele Kleinbahnhöfe des Regionalverkehrs - ist der Zugang im Zusammenhang mit einer Interessenabwägung über organisatorische Ersatzmassnahmen sicherzustellen. Diese sollen zusammen mit der entsprechenden Facharbeitsgruppe des SBB-Behindertenbeirats definiert werden.

Trotz den von allen Seiten angeführten Finanzierungsproblemen wurde der BehiG-Finanzrahmen des Bundes bislang nicht ausgeschöpft. Am 11. Dezember 2014 hat CVP-Nationalrat Christian Lohr deshalb in seiner Interpellation «Anpassung des öffentlichen Verkehrs gemäss Behindertengleichstellungsgesetz» (14.4200) nachgefragt, warum. In seiner Antwort bestätigt der Bundesrat, dass 2004 bis 2014 durchschnittlich 3.66 Mio. CHF der zur Verfügung stehenden 15 Mio. CHF pro Jahr nicht abgeholt wurden. Die Bahnunternehmen hätten Massnahmen innerhalb der 20jährigen Umsetzungsfrist nach hinten verschoben. Die entsprechenden Projekte würden also mit den reservierten Geldern noch realisiert. Hingewiesen auf die **Verzögerungen bei der Anpassung der Infrastrukturen** zur Halbzeit der Umsetzungsfrist, schreibt der Bundesrat, auch er habe festgestellt, «dass die Arbeiten zur Anpassung der Anlagen an die Erfordernisse des BehiG beschleunigt werden müssen». Das BAV habe beschlossen, die Umsetzung bei allen Bahnen stärker zu steuern. Die Bahnunternehmen sollen nun Umsetzungskonzepte erarbeiten, die auch den Konnex zu geplanten Erhaltungsarbeiten und bereits beschlossenen Ausbauprogrammen berücksichtigen. Aufgrund dieses Gesamtüberblicks werde das BAV bei Bedarf Massnahmen ergreifen.

Der Bundesrat gesteht ein, dass auch mit diesen Massnahmen offen sei, ob die gesetzliche Frist überall eingehalten werden könne. Er begründet dies mit gleichzeitigen Ausbauten zur Verbesserung der Sicherheit und/oder zur Erhöhung der Kapazität in vielen Bahnhöfen. Im Interesse einer kosten- und betriebsoptimierten Umsetzung seien die Anpassungsmassnahmen koordiniert zu planen und jeweils in einem abgestimmten Projekt je Bahnhof umzusetzen. Aufgrund der beschränkten Finanzmittel, der Betriebseinschränkungen und Bauressourcen sei eine zeitliche Priorisierung der Bauarbeiten nötig. Generell sei ausserdem der Verhältnismässigkeit der Massnahmen Rechnung zu tragen.

Die Interpellation Lohr fragt auch, wieweit durch die Änderung des Finanzierungsmodus für den öffentlichen Verkehr im Rahmen von FABI (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur) Gelder für die BehiG-Anpassungen reduziert wurden. Der Bundesrat bestätigt, dass mit Inkrafttreten von FABI im Januar 2016 für die Kantone die Verpflichtung wegfallt, BehiG-Finanzhilfen an Eisenbahn-Infrastrukturmassnahmen zu leisten, für das Rollmaterial bleibe die Verpflichtung jedoch bestehen. Das BAV werde gestützt auf den erwähnten Gesamtüberblick prüfen, ob im Rahmen des Ausbaus 2030, welcher dem Parlament 2018 zum Entscheid unterbreitet werden soll, zusätzliche Mittel für die Umsetzung des BehiG beim Parlament beantragt werden.

Knappe Finanzmittel beschäftigen gerade auch die kleineren Bahnen. Wie die Vertreterin des VÖV versichert, wollen auch diese so viele Bahnhöfe wie möglich ausbauen. Sie kämpften, dass auch dafür Mittel zur Verfügung gestellt werden, nicht nur für SBB-Bahnhöfe mit höheren Passagierzahlen. Das zeige, dass die Bahnen die Umsetzung des BehiG durchaus als Chance betrachten. Die einfach anzupassenden Bahnhöfe haben auch sie oft bereits erledigt. Wo sich Verhältnismässigkeitsfragen stellen, ist dies anders. Der Vertreter von Railplus bestätigt eine Tendenz dort abzuwarten, solange man nicht weiss, was man überhaupt alles machen muss. Ob das Parlament zur Einhaltung der Frist Ende 2023 die Finanzierung noch positiv beeinflussen will, halten die beteiligten Akteure für ziemlich entscheidend. Es fehle aber nicht nur das Geld für die teuren Infrastrukturbauten. Es sind auch technische Probleme bislang ungelöst: Viele Bahnhöfe in der Schweiz liegen ganz oder teilweise in einer Kurve. Die SBB allein haben 150 solche Bahnhöfe. Die Züge stehen schräg und entsprechend passen die fahrzeugseitigen Höhen nicht zu den Normperrons. Auch die Spaltmasse sind nicht einhaltbar. Die Reduktion dieser Schräglage ist meist mit der Reduktion der Fahrgeschwindigkeit verbunden. Dies wirkt negativ auf die Fahrplangestaltung und kann im Extremfall sogar das Knotenprinzip des Taktfahrplans gefährden. Kurven sind für den BehiG-Verantwortlichen von SBB-Infrastruktur ein Handlungsfeld, das auch bereits als hindernisfrei taxierte Bahnhöfe betrifft. Das BAV zeige wenig Flexibilität, den SBB hier entgegenzukommen. Sicher ist: All diese Bahnhöfe zu verschieben, teilweise aus den Ortszentren hinaus, ist auch für das BAV keine Option. Da komme die Verhältnismässigkeit ins Spiel.

Umgekehrt haben sich die **demografische Alterung** und die Erkenntnis, dass ein hindernisfreier ÖV allen Menschen mit eingeschränkter Mobilität zugutekommt, positiv auf den Umsetzungswillen ausgewirkt. Wegen relativ wenigen Rollstuhlfahrern würde man nicht Milliarden verbauen, erklären Verschiedene. Aber Hindernisfreiheit kommt auch anderen zugute, älteren Menschen, Personen mit Rollkoffer und Kinderwagen. Und der niveaugleiche Ausstieg verkürzt auch die Fahrgastwechselzeiten, wovon die Bahnen selber profitieren. Dies sehen durchaus auch die Verkehrsunternehmen so.

5.3.6 Konfliktfälle und Konfliktlösung

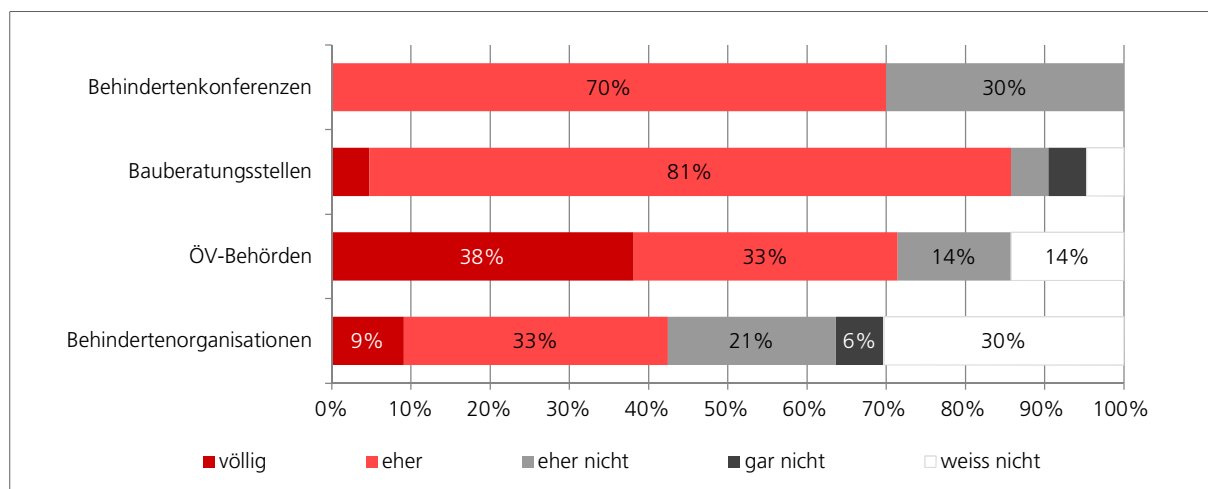
Von den 18 antwortenden kantonalen und städtischen Behörden im Bereich des öffentlichen Verkehrs hatten 11 noch nie und 7 selten mit Konfliktfällen in Sachen Behindertengleichstellungsgesetz zu tun. Es hängt mit den konkreten Zuständigkeiten dieser Behörden zusammen, dass der Busverkehr am häufigsten Thema der Konflikte war. Daneben ging es um den Eisenbahnen, Seilbahnen und Schiffe, seltener um den Tramverkehr, den es nicht in allen Kantonen gibt. Alle Behörden, die Konfliktfälle berichten, hatten mit Mobilitätsbehinderungen zu tun, am nächsthäufigsten werden Sehbehinderungen genannt. Jeweils einmal ging es auch um geistige Behinderung, altersbedingte Beeinträchtigungen und chronische Krankheiten. Die Konflikte wurden weit überwiegend auf informellem Weg gelöst.

Die Fachstelle Mobilität des BAV, die selber keine Einzelberatung macht, verweist Reklamationen weiter an die Bahnen und an die ÖV-Fachstelle der Behindertenverbände. Deren Vertreter erklärt, dass man bei Einzelfällen in der Regel Lösungen finde. Da sei die Bereitschaft bei den Verkehrsunternehmen vorhanden. Es kam im ÖV-Bereich selten zu Klagen bzw. Beschwerden. Die SBB waren insgesamt mit drei gerichtlich beurteilten Fällen konfrontiert (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Sonst hat die Lösungssuche laut dem BehiG-Gesamtverantwortlichen jeweils gut funktioniert. Man habe in vielen Konflikten gütliche Lösungen gefunden.

Das Benachteiligungsverbot im ÖV schätzen, wie **Abbildung 34** zeigt, insgesamt 70% der Behindertenkonferenzen, 86% der Bauberatungsstellen und 71% der ÖV-Behörden als eher oder völlig genügenden Schutz ein. Die Behindertenorganisationen können dies zu 30% nicht beurteilen. Jene, die sich von ihnen äussern, sind skeptischer als die übrigen Befragten, erachten den Schutz jedoch ebenfalls überwiegend als

genügend. Das BehiG und die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde seien zentral, erklärt der Vertreter der ehemaligen BÖV. Das gebe den nötigen Druck: Es müsse gemacht werden, es sei kein Wunschkonzert. Man müsse nur klären, wie man es macht. Dies ist nicht immer einfach. Selbst der Vertreter des ZVV sagt, es gebe Bahnhöfe, bei denen aus Sicht des ZVV ein behindertengerechter Ausbau nicht verhältnismässig sei, zum Beispiel Schloss Laufen am Rheinfall. Dieser Bahnhof ist nur über eine Treppe und steile Wege erreichbar und liege in einer Kurve. Weiterhin besteht die Möglichkeit mit dem Bus zum Schloss Laufen zu gelangen sowie mit der Bahn zum Rheinfall (Neuhausen). Das BAV habe vertiefte Detailabklärungen verlangt, worauf der ZVV beschloss, den Bahnhof aufzuheben. Aber das Kantonsparlament lehnte dies ab. In anschliessenden Verhandlungen habe das BAV akzeptiert, dass dieser Bahnhof nicht behindertengerecht umgebaut werden müsse.

Abbildung 34: Gewährt das Benachteiligungsverbot beim ÖV einen genügenden Schutz?



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
Basis: Antworten von 21 Bauberatungsstellen, 10 Behindertenkonferenzen, 33 Behindertenorganisationen, 18 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 3 städtischen Verkehrsbetrieben.

5.4 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung

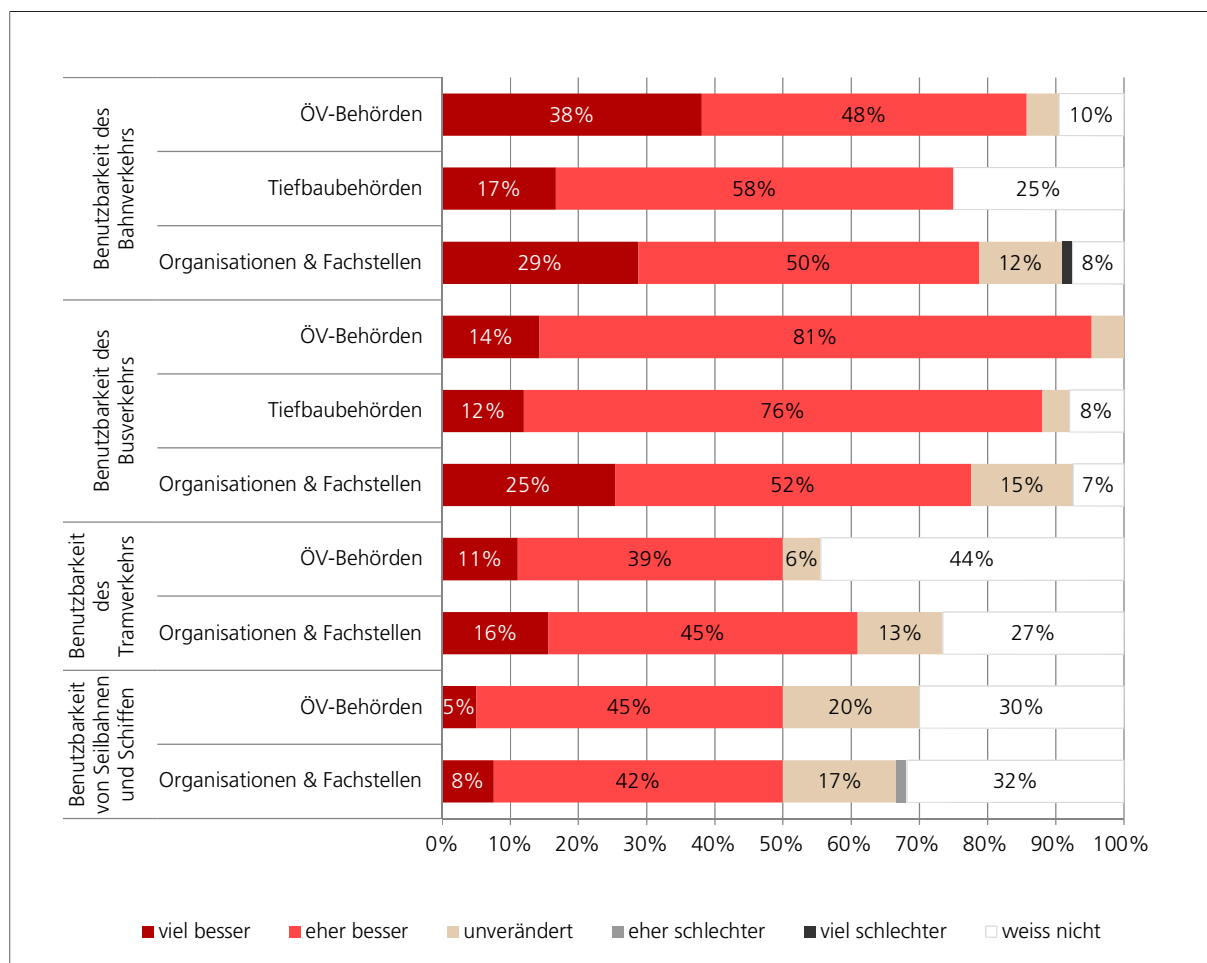
Was sich in den letzten zehn Jahren im öffentlichen Verkehr für Menschen mit Behinderungen verändert hat und wieweit dies aufs BehiG zurückzuführen ist, steht im Fokus des folgenden Abschnitts. Es folgen die Beurteilung aus Sicht der Expert/innen und Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen selbst.

5.4.1 Entwicklung und Einfluss des BehiG

Entwicklung der Gleichstellung im Bereich des öffentlichen Verkehrs in den letzten zehn Jahren

Die Veränderungen der letzten zehn Jahre im Bereich des öffentlichen Verkehrs werden klar positiv gewertet (vgl. **Abbildung 35**). Um die 80% der Behörden wie auch der Organisationen und Fachstellen auf Behindertenseite erklären, dass für Menschen mit Behinderungen die Benutzbarkeit des Bahnverkehrs eher oder viel besser geworden sei. Noch höher sind diese Anteilswerte beim Busverkehr. Die Entwicklung beim Tramverkehr oder bei Schiffen und Seilbahnen können viele nicht einschätzen. Wer sich äussert, tut dies weit überwiegend ebenfalls im positiven Sinn. Generell werden kaum Stimmen laut, die von einer Verschlechterung der Benutzbarkeit des ÖV in den vergangenen zehn Jahren ausgehen.

Abbildung 35: Situation von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu vor zehn Jahren (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteiltes senkrecht)

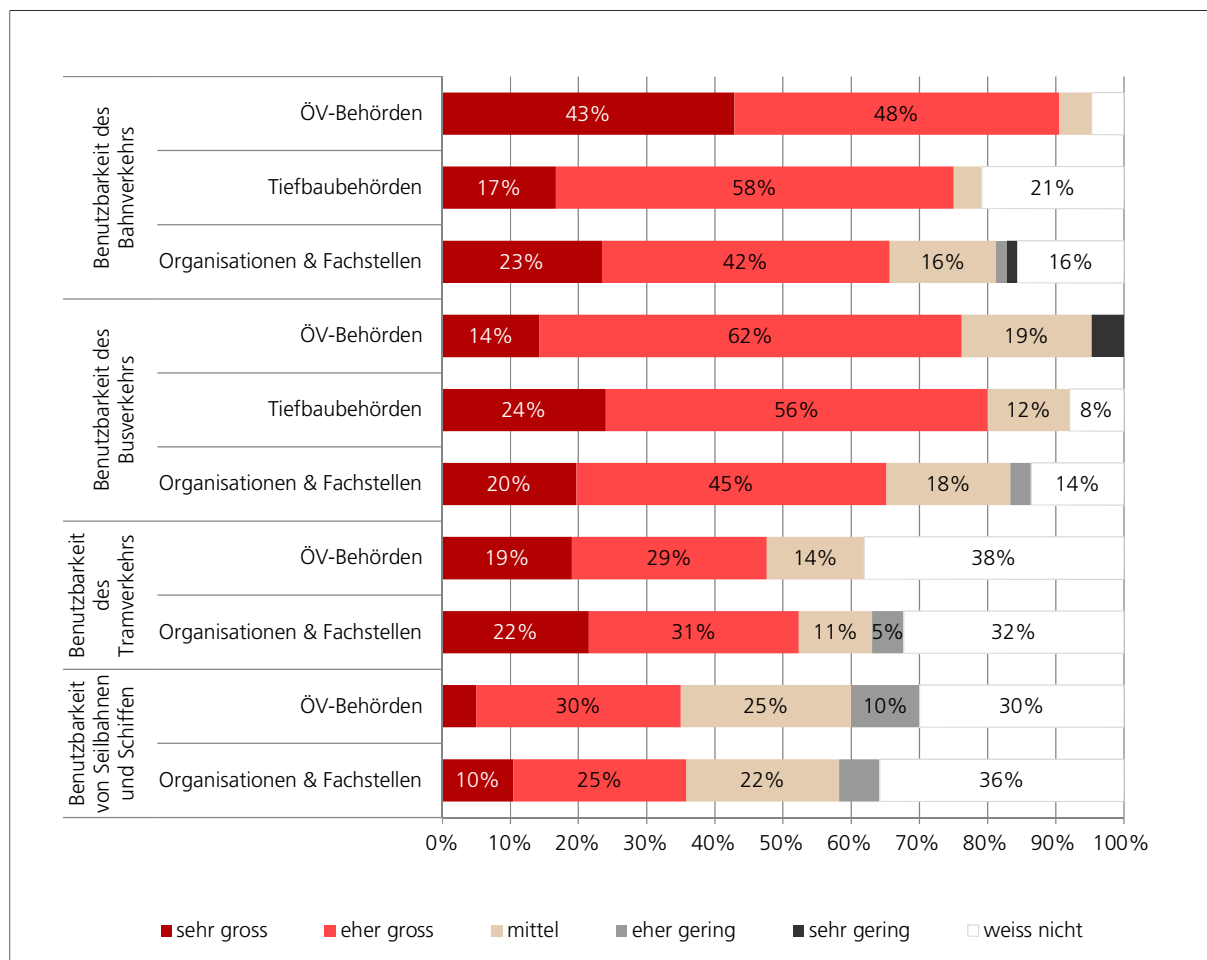


Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 67 Organisationen und Fachstellen, 20 kantonalen Tiefbaubehörden, 5 städtischen Tiefbaubehörden, 19 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 2 städtischen Verkehrsbetrieben.

Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen

Der Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen wird generell als gross erachtet (vgl. **Abbildung 36**), wenngleich rund ein Fünftel der Behindertenorganisationen und Fachstellen jeweils die Antwort «weiss nicht» ankreuzt. 90% der ÖV-Behörden schätzen den BehiG-Einfluss auf die Veränderungen beim Bahnverkehr als eher oder sehr gross ein. Etwas weniger ausgeprägt ist diese Einschätzung mit 75% bezüglich der Benutzbarkeit des Busverkehrs. Bei Tramverkehr, Seilbahnen und Schiffe kann ein grösserer Anteil der ÖV-Behörden den BehiG-Einfluss nicht einschätzen. Jene, die inhaltlich antworten, gehen etwas häufiger nur von einem mittleren Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen aus. Die Behindertenorganisationen und Fachstellen sind insgesamt etwas zurückhaltender, stellen mit Ausnahme der Benutzbarkeit von Seilbahnen und Schiffen aber ebenfalls überwiegend einen eher oder sehr grossen Einfluss des BehiG fest. Auf die Frage, ob das BehiG die Durchsetzung bestehender Mindeststandards erleichtert habe, antworten 42% der kantonalen und städtischen ÖV-Behörden mit ja, 38% mit teilweise und 21% mit nein. Dass die Einschätzungen sich so breit verteilen, dürfte damit zusammenhängen, dass es im ÖV nicht überall solche Mindeststandards gab.

Abbildung 36: Einfluss des Behindertengleichstellungsgesetzes auf Veränderungen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteiltes senkrecht)



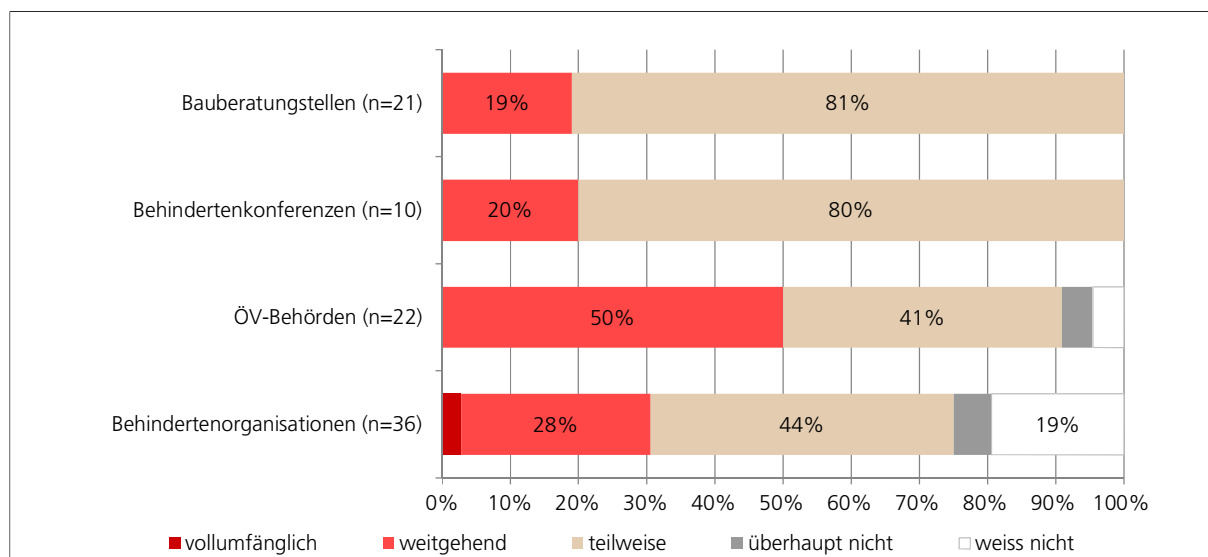
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 67 Organisationen und Fachstellen, 20 kantonalen Tiefbaubehörden, 5 städtischen Tiefbaubehörden, 19 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 2 städtischen Verkehrsbetrieben.

Auch der Gesamtverantwortliche für die Umsetzung des BehiG bei den SBB schätzt den Einfluss des Gesetzes als sehr gross ein. «Ohne BehiG wären wir nie so weit. Die Zeiten, als Rollstuhlfahrer im Gepäckwagen transportiert wurden, liegen noch gar nicht so weit zurück.» (Grossmann, SBB) Der Vertreter des ZVV doppelt nach, das BehiG haben geholfen, Geld freizumachen für das Thema: «Aus unserer Sicht wurden dadurch grosse Fortschritte erzielt.» (Dijkstra, ZVV)

Stand der Gleichstellung im öffentlichen Verkehr aus Sicht der Umsetzenden

Die dominierende Antwort aller Seiten auf die Frage, wie weit die Behindertengleichstellung im ÖV bereits realisiert sei, heisst «teilweise» (vgl. **Abbildung 37**). Ein Fünftel der Bauberatungsstellen und Behindertenkonferenzen spricht in ihrem Gebiet bereits von «weitgehend». Unter den Behindertenorganisationen ist dieser Anteil noch deutlich höher. Die kantonalen und städtischen ÖV-Behörden wurden nach der spezifischen Situation im eigenen Einflussbereich gefragt. Hier ist der Anteil der Antworten, die eine weitgehende Umsetzung angeben, am höchsten. Es sind jedoch insbesondere die Städte, die angeben, die Behindertengleichstellung sei bei ihrem Tram- und Busverkehr und den S-Bahnen weitgehend umgesetzt. Allerdings ist der autonome Einstieg an den Bushaltestellen auch da noch nicht gegeben.

Abbildung 37: Wieweit ist die Behindertengleichstellung im ÖV heute realisiert?



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 21 Bauberatungsstellen, 10 Behindertenkonferenzen, 36 Behindertenorganisationen, 19 kantonalen Ämtern öffentlicher Verkehr und 3 städtischen Verkehrsbetrieben.

In den Expertengesprächen bezeichnet der Vertreter der ehemaligen BÖV den Stand als erfreulich gut, auch wenn es noch viel Nachholbedarf gebe. Der Leiter der Fachstelle Mobilität im BAV erklärt, es sei sehr viel erreicht worden, aber den Realisierungsgrad der Gleichstellung könne man eigentlich erst beurteilen, wenn die Frage der Verhältnismässigkeit vertiefter geklärt sei. Die Grenzen seien heute noch nicht vollumfänglich ausgelotet, es gebe jedoch solche Grenzen, auch Grenzen der autonomen Benutzbarkeit des öffentlichen Verkehrs. Der BehiG-Gesamtverantwortliche der SBB bezeichnet den heutigen Stand als Punkt auf einem Weg. Das Gesetz sei in Umsetzung. Man werde noch mindestens zehn Jahre mit Kompromissen leben müssen. Wo der Kanton sehr ÖV-affin ist und sich an der Lösungssuche und Finanzierung aktiv beteiligt, da sei die Umsetzung weiter, zum Beispiel bei der S-Bahn Zug oder im Kanton Zürich. Andere Kantone sind weniger weit. Er könne nur sagen, dass die Sensibilität und das Commitment bei den SBB sehr hoch seien.

Der Zürcher Verkehrsverbund ZVV ist überzeugt, bis Ende 2023 die Umsetzungsziele überall dort zu erreichen, wo er mit in der Verantwortung steht. Man sei gut auf Kurs und wisse, was man noch umsetzen wolle bis Ende 2023. Man habe den Auftrag ernstgenommen, die Leitlinien seien gelegt. Wo die SBB zuständig sind, werde man weniger weit sein, weil die Komplexität von deren Umbauprojekten häufig hoch sei. Dafür habe man auch Verständnis.

5.4.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG im öffentlichen Verkehr

Während sich in anderen Ländern die Behindertengleichstellung im öffentlichen Verkehr aus der Veteranenpolitik entwickelt hat, gab es Kriegsversehrte mit Behinderungen in der kriegsverschonten Schweiz nicht. Das BehiG sei deshalb «ein Quantensprung von null auf hundert» gewesen, sagt der Leiter der Fachstelle Mobilität des BAV. Ob die Erwartungen schlussendlich erfüllt werden, könne er noch nicht sagen, man sei noch mitten in der Umsetzung. Abgesehen von der Anzahl Bahnhöfe und Fahrzeuge, die den Vorschriften entsprechen, sei mittlerweile das Bewusstsein gewachsen, dass gehandelt werden müsse. Das Verständnis warum, sei noch ganz nicht überall vorhanden.

Der Vertreter der ehemaligen Fachstelle BÖV erinnert sich an die Anfänge. Anfangs der neunziger Jahre hatte Bern als erste Stadt ein Gesetz, das den hindernisfreien ÖV verankerte und begann ihn umzusetzen.

Andere Städte zogen nach. «Aber bis zum BehiG ging es nur langsam vorwärts. Sie sagten immer: Das können wir nicht, das ist viel zu teuer. Mit dem Gesetz hat es gedreht. Das war ganz extrem. Davor gingen wir zu den Transportunternehmen, sagten: Jetzt solltet ihr, jetzt gibt es doch die Niederflrbusse, warum macht ihr es nicht? Und als das BehiG in Kraft trat, kamen sie zu uns und sagten: Es gibt dieses Gesetz, jetzt müssen wir, sagt uns wie. Das war schon ein enormer Wechsel.» (Hofstetter, BÖV) Seine Erwartungen ans BehiG wurden eindeutig übertroffen. «Es war eine Revolution! Es ist extrem viel passiert. Ich sage den Leuten immer, sie sollen mal in den Rückspiegel schauen, wie es gewesen ist.» Der Grundsatz des hindernisfreien ÖV werde heute nicht mehr in Frage gestellt. Die Beteiligten wüssten mittlerweile, was sie machen müssen und täten es auch. Im ÖV sei das Glück, dass im BehiG Fristen verankert sind und dass die technische Fachstelle der Behindertenverbände bei den Normen mitreden konnte.

Der öffentliche Verkehr ist neben Bauten und Anlagen jener Bereich, der auch in den Expertengesprächen positiv erwähnt wird. Es sei sicher etwas erreicht worden, erklärt die Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap. Vor allem im Regionalverkehr seien klare Fortschritte zu verzeichnen, und dies nicht nur bei den SBB, sagt der Präsident des Gleichstellungsrates. Auch wenn es noch grosse Unterschiede gebe, so AGILE.CH, im Vergleich mit dem Ausland sei der Schweizer ÖV sehr gut. Grundsätzlich stimmt damit auch CVP-Nationalrat Christian Lohr überein. Nur dass es immer noch Orte gibt, die für Mobilitätsbehinderte gar nicht erreichbar sind, findet er schlecht für 2014.

Nicht komplett unerwartet und doch von allen Seiten erwähnt sind die positiven Auswirkungen auf andere Gruppen als Menschen mit Behinderungen. Der schnellere Fahrgastwechsel bei einem niveaugleichen Ein- und Ausstieg führte zu Kosteneinsparungen und grösserer Pünktlichkeit. Sicherheit und Komfort haben sich für alle verbessert. Ältere Menschen, die nicht mehr so gut zu Fuss sind, Personen mit Gepäck, Familien mit Kinderwagen oder kleineren Kindern, sie alle haben besonders von den BehiG-Massnahmen profitiert.

5.4.3 Erfahrungen von Betroffenen

Dass der ÖV-Bereich vielleicht der schwierigste sei, weil es um hohe Kosten geht, weiss auch der Leiter des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB). Gleichzeitig sei er sehr wichtig für Menschen mit Behinderungen. Dies dokumentieren die Mobilitätserfahrungen, die in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen geschildert werden. Nicht bei allen Interviewten ist eine Wahlfreiheit zwischen öffentlichem Verkehr und Privatfahrzeug gegeben. Es kann behinderungsbedingte Gründe geben, welche die Option Autofahren ausschliessen, und dies nicht nur bei körperlichen Behinderungen. Diese Personen sind in besonderem Masse auf den öffentlichen Verkehr angewiesen. So erklärt eine Frau mit Autismus:

J'ai essayé d'apprendre à conduire sans réussir à obtenir un bon résultat pour conduire sans danger. Trop de peurs et d'angoisses avec les déconnexions de mon cerveau autiste lorsque je dois assumer trop de choses en même temps. ... (Frau C.T., Autismus, Asperger)

Umgekehrt gibt es Faktoren und Beweggründe, dass andere im Alltag vorwiegend das Auto nutzen oder sich auf Strecken beschränken, die sie zu Fuss beziehungsweise im Rollstuhl bewältigen können. Die Erwägungen dieser Personen werden hier als Erstes vorgestellt. Die Erfahrungen der ÖV-Benutzer/innen folgen im nächsten Abschnitt.

Verzicht auf öffentliche Verkehrsmittel

Alle befragten Gesprächspartner/innen mit eingeschränkter Mobilität nutzen nicht (mehr) oder nur in Ausnahmefällen für das Unterwegssein im Alltag öffentliche Verkehrsmittel wie Bus, Tram oder Zug:

Ich weiss von einem Kollegen, dass es mit dem Zug eigentlich schon geht. Man muss einfach vorher anrufen. Das heisst, man kann nicht einfach spontan auf den Zug. Das gleiche Problem besteht mit den Taxis für Behinderte. Ich meine, ich mag doch nicht immer im Voraus planen, wann ich wo einen Kaffee trinken gehe. ... Am liebsten bin ich mit dem Auto unterwegs. Da fühle ich mich wohl. Ich bin ja sehr gross, 1.98. Im Auto habe ich genug Platz und da bin ich *fix* [d.h. der Rollstuhl ist fest verankert]. Auch im Flugzeug bin ich *fix* und es geht gut und auf dem Schiff. In den Zug gehe ich nur, wenn es unbedingt sein muss, sonst versuche ich ihn zu meiden. Es macht mich sehr müde, im Zug zu reisen. Den Bus meide ich. Sie fahren hier wie die Henker. Es ist ihnen nicht bewusst, dass da eine behinderte Person drin ist, sie geben Gas und bremsen. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Ich habe auch eine Kollegin, die in Basel wohnt, und sie geht noch oft alleine mit dem Elektrorollstuhl. Sie muss immer schauen, welchen Zug sie nehmen kann und wo es rollstuhlgängig ist. Sie hat gesagt, manchmal verleide ihr das richtig, dann muss sie wieder schauen, welcher Zug von Basel nach Zürich geht, wo sie kann rein und so. Du musst dich auch am Bahnhof anmelden, dass du kommst. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Das Bedürfnis, ohne grossen Aufwand von A nach B zu gelangen, ist mit dem Privatauto also einfacher abzudecken. Doch auch die nicht durchgängige Zugänglichkeit im öffentlichen Verkehr stellt eine Hürde dar, die je nach Wohnort und sozialem Umfeld mehr oder weniger stark ins Gewicht fällt.

Mit diesen Bussen, die hier gegenüber Richtung Bahnhof verkehren, könnte ich ja gar nicht fahren. Und Züge hat es einfach viel zu wenige, in die man mit dem Rollstuhl rein kann. Deshalb fahre ich nie mit dem ÖV. Wir haben auch viele Verwandte in Luzern, und mit der Seetalbahn würde es unmöglich gehen. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Die Seetalbahn hat inzwischen niederflurige Fahrzeuge, auch wenn der Selbstausstieg noch nicht an allen Stationen möglich ist und nur in Luzern Mobilitätshelfer zur Verfügung stehen. Aber wer sich für das Auto entschieden hat, überprüft die Detailfortschritte nicht mehr regelmässig, solange es doch immer noch Teilstücke gibt, die nicht hindernisfrei zugänglich sind:

J'ai régulièrement pris les CFF, dans les trains il n'y avait pas de problèmes, à l'étranger aussi, pour prendre l'avion : pas de problème, pour prendre le bateau : pas de problème. Mais j'ai l'exemple de la famille de ma copine, qui habite C. Et c'est pour nous totalement *impossible* d'y aller en transport publics. Je l'ai fait une fois, mais c'étaient au minimum trois personnes qui m'aidaient à rentrer dans le train. Je rentre à Fribourg, je rentre à Morat, je rentre à Aneth, je rentre à Neuchâtel dans le train, mais C. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Ich kenne Leute, die hier mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind und die sagen, es sei grundsätzlich zugänglich. Ausser in G., da gibt es ein Zugperron, wo man nicht aussteigen kann. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Die beiden Gesprächspartnerinnen, die **altersbedingt** auf den Rollator angewiesen sind, gehen nur noch in Ausnahmefällen alleine weiter als an Orte, die sie zu Fuss erreichen können. Auch bei ihnen hat dies teilweise mit nicht durchgängig zugänglichen öffentlichen Verkehrsmitteln zu tun:

Das Gehen geht gut, aber mit dem Rollator. Ohne Rollator kann ich gar nicht mehr. Deswegen kann ich auch nicht in den Bus einsteigen und so. Und mit dem Zug fahren, das ist auch nicht mehr möglich für mich. Ausser ich habe Begleitung. (Frau O.F., altersbedingte Mobilitäts- & Höreinschränkung)

Ich gehe jeden Donnerstag in die Stadt, um meine Freundinnen zu treffen. Schon viele Jahre, wissen Sie. Und ich gehe immer mit dem Rollator, solange ich gehen kann. In 20 Minuten bin ich dort, es ist nicht weit. Ich nehme nie den Bus. ... Mit dem Rollator geht es nicht so gut, weil je nachdem der Bus noch Treppen hat. Manchmal ist der Einstieg flach. ... Sie haben nicht immer Hilfe. Es ist mühsam. (Frau K.H., altersbedingte Mobilitätseinschränkung)

Beide akzeptieren die eingeschränkte Mobilität ein Stück weit auch als altersbedingt. Der Radius sei kleiner geworden. Jetzt lebten halt noch ein wenig die Erinnerungen.

Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel

Interviewpartner/innen mit Hör- und Sehbeeinträchtigungen machen deutlich, dass die Möglichkeit der **Orientierung** und der Zugang zu den nötigen **Information** sowie wo nötig auch zu **Hilfestellungen** darüber entscheiden, wie gut das Unterwegssein mit dem ÖV für sie funktioniert. Während Junge sich von den neuen Kommunikationstechnologien unterstützen lassen, ist für die schon etwas ältere Sehbehinderte S.F. das Billettlösen ein Problem geblieben:

Ich bin mit dem ÖV unterwegs. Nur mit dem ÖV. Und habe ein Generalabonnement, damit ich nicht an den Schalter gehen muss. Die ganze Schaltergeschichte und «Billettlöserei» ist für uns Menschen mit einer Sehbehinderung eine Einschränkung. Vor allem für die ältere Generation. Die jungen Leute gehen mit dem Internet und der Elektronik ganz anders um, die können das Billett ja mit der Sprachausgabe über das iPhone oder den iPad bestellen. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Die nächsten Haltestellen werden heute vielerorts nicht nur akustisch, sondern auch optisch angezeigt. Der Gehörlose K.G.:

Schwierigkeiten habe ich nur, wenn es Pannen gibt. Wenn es zum Beispiel Probleme gibt bei den Zugverbindungen, bekomme ich dies nicht mit. Dann muss ich suchen. Wo ist mein Anschlusszug? Gab es einen Zug auf einem anderen Geleise? (Herr K.G., gehörlos)

Häufig braucht es nach wie vor die anderen Passagiere, die weiterhelfen:

Was praktisch nicht geht, dies sind die Durchsagen am Bahnhof oder im Zug – dies ist fast unverständlich. Anzeigetafeln mit den aktuellen Informationen gibt es nicht überall, und vielfach ist man ja schon auf dem Perron und dann sagen sie, dass der Zug Verspätung hat oder so. Das ist fast nicht verständlich. Ich höre zwar, dass sie etwas sagen, aber ich kann den Inhalt nicht verstehen. Dann muss man einfach zu den Leuten gehen. Die Leute sind meistens sehr umgänglich. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Zum Coiffeur oder Zahnarzt gehe ich meistens mit dem hauseigenen Dienst oder mit dem Taxi. Ich habe vergünstigte Taxispesen. Wenn ich in die Stadt gehe oder so, nehme ich manchmal auch den Bus oder das Tram. Dann frage ich mich einfach durch, damit ich auf das richtige Tram komme. (Herr W.P., blind)

In neun grösseren Bahnhöfen stehen von einer privaten Trägerschaft organisierte Bahnhofhilfen zum Umsteigen zur Verfügung, die auch von der Sehbehinderten S.F. angefordert werden.

Manchmal sind die Anschlüsse sehr knapp. Das ist für Jüngere besser zu bewältigen, aber für uns ältere Menschen ist es ein bisschen schwieriger. Die Bahnhofhilfen helfen einem beim Umsteigen und sogar bis zum Bus rüber oder bis zum Schiff. Schade, dass es diese Dienstleistungen nur eingeschränkt gibt. Es müsste ja nicht rund um die Uhr sein, aber am Samstag und Sonntag. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Täglich mit ausgebauten Zeiten funktioniert die Bahnhofhilfe nur in Zürich. An den meisten Bahnhöfen hat sie am Sonntag geschlossen und deckt am Samstag nur eine eingeschränkte Zeit ab, wenn sie nicht auch geschlossen ist. Teilweise springen jedoch Mobilitätshelfer der SBB ein, wenn die Bahnhofhilfe nicht verfügbar ist.

Auch für Interviewpartner/innen, die nicht Schwierigkeiten mit Umweltbarrieren haben, sondern psychische oder geistige Beeinträchtigungen, ist die Nutzung von Bus, Tram und Zug teilweise mit behinderungsbedingten Herausforderungen verbunden. Sie berichten von individuellen **Strategien**, die sie sich zurechtlegen, und **Dienstleistungen**, die für sie besonders hilfreich sind, wenn sie mit Bus, Bahn oder Tram unterwegs sind:

Les mouvements de foule, trop de gens entassés dans les trains, les cris des enfants et aussi parfois les odeurs m'agressent lorsque je suis dans un train aux heures de pointe. ... Au début je paniquais un peu avec ces achats électroniques, par exemple à la gare pour prendre les billets, parce qu'au moment où j'arrive devant une machine que je ne connais pas, alors j'ai une boule dans le ventre. Puis je suis là, je tourne autour, j'y vais, j'y vais pas. Une fois que j'ai intégré le concept, et puis je sais qu'il faut faire tac-tac-tac-tac-tac, je le fais très vite. ... Au train maintenant ça va bien, parce que ça fait des années que je prends le train. Toujours le même. Mais quand il faut prendre un train spécial pour aller autre part, je vais deux, trois jours avant au guichet et puis je demande à quel heure et quel-ci et quel-ca. Il faut vraiment que ce soit organisé. (Frau Frau C.T., Autismus, Asperger)

Eine wichtige Unterstützung sind für R.F., der ADHS hat, die elektronischen Tools, welche die SBB heute zur Verfügung stellen:

Ich habe Mühe mit Dingen, die ich nicht sofort machen kann, sondern planen und daran denken muss. Was das Unterwegssein betrifft, bin ich relativ gut organisiert. Wenn ich zum Beispiel irgendwo hin muss, dann benutze ich das SBB-App. Ohne dieses wäre ich wohl verloren. Ich schaue die Verbindungen nach und speichere sie mir dann in meinen Kalender. Und wenn ich weiss, dass ich am nächsten Tag irgendwo hingehen muss, dann sehe ich auch, um welche Zeit ich auf den Bus gehen und wann ich aufstehen muss. Von dem her geht es, aber nur, weil ich mir solche Strukturen geschaffen habe. (Herr R.F., ADHS)

Alle Massnahmen, die für Menschen mit Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen gut sind, unterstützen auch Menschen mit geistigen Behinderungen, erklärt die Co-Geschäftsleiterin von insieme. Die weissen Linien sind auch für sie eine Leitlinie. Oder die Durchsagen, die von Sehbehinderten gefordert wurden, helfen auch Menschen mit geistiger Behinderung, da sie nicht unbedingt lesen können. Weniger Treppen sind ebenfalls ein Vorteil. Es dürfe aber nicht dort aufhören. So gebe es zwar die Regelung, dass Menschen mit (geistiger) Behinderung ohne gültigen Fahrausweis keine Busse bezahlen müssen, wenn sie nicht in der Lage waren, ein Billet zu lösen. Es komme aber vor, dass sie trotzdem gebüsst werden, weil ihnen nicht geglaubt wird, dass sie keine Billett-Automaten bedienen können. Oder sie werden dumm angemacht, weil sie umständlicher und langsamer sind. Die soziale Stigmatisierung sei immer noch vorhanden. Gleichzeitig wurden Trainings durchgeführt, damit sie eigenständiger werden und den ÖV selber benutzen können. Menschen mit geistig Behinderung lernten, wo die Bahnhofhilfe ist oder wo die SOS-Knöpfe sind, die man drücken kann, wenn man plötzlich gestrandet ist. Die leicht geistig behinderte B.E. ist mit solchen Trainings sehr selbständig geworden:

Ich habe ein GA. Ich mache oft Ausflüge ins Bündnerland. Ich bin allein unterwegs. Ich lasse mir am Bahnhof einen Fahrplan ausdrucken. Da steht drauf, wo ich umsteigen muss und auf welchem

Perron der Zug fährt. Manchmal fahre ich aber auch einfach irgendwohin. Ich bin noch immer wieder zurückgekommen. (Frau B.E., geistige Behinderung)

Mit etwas weniger alltäglichen Verkehrsmitteln wie **Schiff** oder **Flugzeug**, haben viele der Interviewten überwiegend gute Erfahrungen gemacht – gerade auch jene, die für ihre Alltagsmobilität das Privatauto benutzen.

Das geht gut. Ich bin schon viel mit dem Flugzeug gereist. ... Grundsätzlich kann man mit dem Flugzeug gut reisen. Auf dem Schiff sind sie hier auf dem See auch gut organisiert, wobei es mit dem manuellen Rollstuhl viel besser geht als mit dem elektrischen, der grösser und schwerer ist. Da fehlen dann manchmal ein paar Zentimeter. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Geflogen bin ich auch schon. Da habe ich einfach bei Hotelplan einen Flug gebucht. Und die haben natürlich eine Begleitung und alles tiptopp organisiert. Ich bin damals noch in die DDR geflogen, als es sie noch gegeben hat. Und dort hat man noch nicht direkt hinfliegen können. Man hat dann über Wien oder Prag fliegen müssen und umsteigen. Und die haben also alles tiptopp organisiert, dass mich jemand abholt und auf den anderen Flieger gebracht hat. (Herr W.P., blind)

Bei Flugreisen gibt es eigentlich ein gutes Angebot. Ich kann mich melden, outen als gehörlose Person und bekomme zum Beispiel die Dienstleistung Führung angeboten. Also man bringt mich hin. (Herr K.G., gehörlos)

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Mobilitätsbehinderungen seien für die Fluggesellschaften eine wichtige Klientel, die rund 8% der Passagiere ausmache, erklärt die Vertreterin des BAZL. Daher sei die Begleitung an den Flughäfen und während des Flugs eingespielt und biete im Allgemeinen kaum Probleme. Die Betreuung ist für die Betroffenen gemäss Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 kostenfrei. Finanziert werden sie über eine kleine Gebühr auf jedem Flugticket. Es kommt laut BAZL auch vor, dass die Fluggesellschaften Menschen mit Behinderungen upgraden in die Business Class oder sogar die FirstClass, weil dort die Platzverhältnisse günstiger sind, aber darauf bestehe kein Anrecht.

Die Fluggesellschaften fordern jedoch je nach Einzelfall, dass aus Sicherheitsgründen eine Begleitperson mitkommt, wenn jemand auf (medizinische) Hilfe während des Fluges angewiesen ist, oder bei einem Zwischenfall den Sicherheitsanweisungen des Personals nicht ohne Hilfe folgen kann (z.B. Evakuation, Sauerstoffmasken). Die Fluggesellschaft hat im Einzelfall zu prüfen, ob die geltenden Sicherheitsanforderungen eingehalten sind, dies ist auch in der EU-Verordnung so vorgesehen. Dabei wird eine Einzelfallbeurteilung vorgenommen. Die Erfordernis einer Begleitperson schränkt die Autonomie ein. Ganz besonders für ein Ehepaar aus zwei Rollstuhlfahrenden:

Schweizer Gesellschaften verlangen Begleitpersonen, die im Notfall die Behinderten retten könnten. Das ist ein völliger Witz. Wir haben versucht, über das Eidgenössische Büro für Gleichstellung einen Vorstoss zu machen. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL erklärte jedoch, sie hätten keine Einsprachemöglichkeit, weil es um Sicherheitsfragen gehe. ... Alle drei Schweizer Fluggesellschaften haben meiner Frau und mir aus Sicherheitsgründen den Flug verweigert, mit Air Berlin können wir problemlos fliegen. (Wehrli, ZSL)

Nicht geregelt ist in der EU-Verordnung, wer für die Kosten der Begleitperson aufkommt. Gemäss BAZL gewähren die meisten Fluggesellschaften mehr oder weniger grosse Rabatte auf deren Flugtickets, aber die Begleitperson fliegt in der Regel nicht gratis mit. Einen anderen Weg hat man im internationalen Luftverkehr bei unbegleiteten Kindern gewählt, die Betreuung brauchen. Dort kann ein Begleitservice gebucht werden, dieser muss aber auch bezahlt werden.

Veränderungen

In kaum einem anderen Bereich haben die Betroffenen in den Interviews ähnlich viele Veränderungen in den letzten zehn Jahren festgestellt wie im ÖV. Es gibt sehr viele positive Beispiele. Den Bezug zum BehiG machen allerdings nur wenige.

Es hat überall auf den Bahnhöfen heute die Sicherheitslinien und Leitlinien. Die haben sich verbessert, stark verbessert. Und das Bewusstsein ist da ... das Personal ist sensibilisiert, die Zugbegleiter, Busbegleiter und so sind grösstenteils sehr hilfsbereit und wissen, worum es geht. ... Und die neuen Abfahrtstafeln sind sehr gut; die Ansagen, die Braille-Schrift in den neuen Zügen, der ebenerdige Einstieg und so. Doch, dies hat sich verbessert. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Die Aufklärung ist in der letzten Zeit eben schon besser geworden. Sie schauen, dass jemand da ist, der begleitet und hilft oder so. (Herr W.P., blind)

Auch die Trams haben Fortschritte gemacht. Dass sie nicht mehr diese hohen Treppen haben, sondern eben sind. Das finde ich sehr praktisch. (Frau F.B., Mobilitätsbeeinträchtigung)

Kritische Stimmen gibt es jedoch auch, zum Beispiel Enttäuschung über die lange Dauer der Umsetzung der neuen Vorschriften:

Ça aurait dû se faire depuis longtemps, il y avait même un article dans le journal que la gare de C. va être faite en même temps que les autres, et j'avais téléphoné au porte-parole qui m'a dit «oui oui, c'est pour l'année prochain». C'était il y a cinq ans, ça. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Zu Ärger führen auch einzelne Verschlechterungen:

Die Anzeigen über den Perrons sind sehr, sehr schlecht geworden für Sehbehinderte. Das hat sich verschlechtert. Das sollten die SBB wissen. Die anderen Tafeln – Ankunft und Abfahrt – sind jetzt auf Augenhöhe. Nicht überall, aber zum grossen Teil. Dann können wir ganz nahe hingehen und eventuell lesen oder fragen. Aber die über den Perrons ... das stimmt ganz und gar nicht mehr. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Manchmal ist auch schwierig, wenn ein Teil der Anpassungen gemacht ist und ein Teil nicht:

Was mir aufgefallen ist: Bei gewissen Tramstationen ist es für Blinde angezeichnet, wo sie warten müssen, und bei gewissen überhaupt nicht. [...] Ich finde, wenn man es bei einer Tramstation macht, dann sollte man es bei allen Tramstationen machen. (Frau F.B., Mobilitätsbeeinträchtigung)

5.5 Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten

Im Vergleich zu anderen Anliegen wie der Mobilität im öffentlichen Raum oder dem Zugang zu Wohnungen und Erwerbschancen hat weiterer Verbesserungsbedarf bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs aus der Sicht der Organisationen und Fachstellen auf der Behindertenseite eine deutlich weniger hohe Priorität. Unter den verschiedenen Verkehrsmitteln wird eine bessere Benutzbarkeit des Bahnverkehrs am häufigsten genannt. Gleichzeitig sehen die eng in die Umsetzung eingebundenen ÖV-Behörden zu drei Vierteln Handlungsbedarf. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass im ÖV der Umsetzungsprozess im Gang ist, die Fortschritte generell wahrgenommen werden und die Erwartung besteht, es komme gut. Es sind Umsetzungslücken und Umsetzungsprobleme, die jetzt noch anstehen. Und auch die Verbesserungsvorschläge fokussieren auf Umsetzungsfragen.

5.5.1 Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten

Noch bestehen für alle Gruppen Lücken, aber wir haben noch zehn Jahre Zeit. So fasst der Gesamtverantwortliche für die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes bei den SBB die Situation zusammen. In der Behördenbefragung werden als noch ungelöste Herausforderungen am häufigsten die Bushaltestellen genannt, die bei den inzwischen mehrheitlich niederflurigen Fahrzeugen zunehmend zum entscheidenden Hindernis geworden sind. Mehrere Behörden monieren auch, es gehe mit den Perronerhöhungen an den Bahnhöfen zu langsam voran. In etwa gleich häufig werden als Herausforderung die hohen Kosten und die fehlende Finanzierung genannt. Eine Behörde bemängelt zudem die fehlende Vernetzung unter Kantonen und Städten zur BehiG-Umsetzung. Und CVP-Nationalrat Christian Lohr hat die Erfahrung gemacht, dass viele fälschlicherweise das Gefühl haben, «ein bisschen behindertengerecht» sei ausreichend. «Aber ohne durchgehende Benutzbarkeit ist die Reise für Behinderte schnell zu Ende. Die Autonomie funktioniert nur, wenn alles angepasst ist. Wenn der letzte Teil nicht klappt, steht man trotz allen anderen Massnahmen an.» Die einzelnen Punkte werden im Folgenden ausgeführt.

Information und Sensibilisierung

■ **Kantonale und kommunale Verantwortung für den Umbau der Bushaltestellen:** Während die meisten Befragten davon ausgehen, dass die Verkehrsunternehmen informiert und viele auch sensibilisiert sind für die Erfordernisse der BehiG-Umsetzung, scheinen Informationslücken vor allem bezüglich der rund 25'000 Bushaltestellen in der Schweiz zu bestehen, die auch angepasst werden müssen. Hier sind nicht die ÖV-, sondern die Tiefbaubehörden federführend. Eine grosse Informationslücke sehen viele der befragten Expert/innen insbesondere bei den Gemeinden ohne ausgebaute Tiefbaubehörden. Sie seien sich oft nicht einmal ihrer Verpflichtung bewusst, die Bushaltestellen an ihren Gemeindestrassen bis 2024 baulich anzupassen

Strukturelle Verankerung

Aus der Sicht der Verkehrsunternehmen reichen die bestehenden Strukturen, Grundlagen und Instrumente für die Umsetzung des BehiG aus. Dies sagen auch SBB und ZVV. Die Ausführungsbestimmungen seien ja sehr detailliert. Anders sieht dies auf der Ebene der Gesamtsteuerung aus. Und weil die Schweiz mit dem BehiG im ÖV im europäischen Kontext eher fortschrittlich dasteht, ist auch die Anpassung an europäisches Recht eine Herausforderung.

■ **Fehlende Steuerung des Umsetzungsprozesses:** Die Erfahrungen der Fachstelle Mobilität im BAV haben gezeigt, dass bezüglich der Strukturen, Grundlagen und Instrumente ein gewisser Anpassungsbedarf besteht. Bei der Inkraftsetzung des BehiG wollte man die Verwaltungsstrukturen nicht aufblähen und setzte für die Durchsetzung allein auf Beschwerden und Klagen. Darum hat das BAV in den ersten zehn Jahren auch kein aktives Controlling der BehiG-Umsetzung durchgeführt. Doch die Schwierigkeiten der Verkehrsunternehmen, die geforderten Anpassungen fristgerecht vorzunehmen, haben das BAV veranlasst, eine aktivere Rolle anzustreben. Die Durchsetzung allein auf Beschwerden und Klagen abzustützen, findet der Leiter der Fachstelle Mobilität noch aus einem anderen Grund ungünstig: Es erschwere die Entwicklung sachlicher Kooperationsstrategien.

Mit der schwachen Institutionalisierung der BehiG-Umsetzung hat auch ein Punkt zu tun, den der Vertreter der ehemaligen Fachstelle BÖV anführt: die fehlende Kontrolle. Das sei seine grösste Kritik. Alle machten ein bisschen etwas, aber es kontrolliere niemand, weil man schlichtweg keine Kapazität habe. Die BÖV hat versucht, wenn sie an einem Projekt mitarbeitete, am Schluss Spaltmasse und Höhendifferenz nachzumessen und stellte ab und zu Probleme fest, wo eigentlich keine sein sollten. Die Perrons seien heute

schon theoretisch 55 cm hoch, man habe Niederflurmaterial, aber in der Praxis bestehe mitunter trotzdem ein zu grosser Spalt und eine zu grosse Höhendifferenz.

Die BÖV hat selber sehr viel geleistet, um im Umsetzungsprozess Unterstützung zu bieten. Die beratenen Verkehrsunternehmen haben diese Leistung nie mitfinanziert, weil die Fachstelle gleichzeitig die Interessenvertretung der klage- und beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen darstellte. Der BÖV-Vertreter erachtet es als wichtig, jetzt präsent zu bleiben: Wenn man schon ein Gesetz habe mit einer Umsetzungsfrist, dann müsste man nun auch investieren, damit es vorwärts geht.

■ **Übernahme des EU-Rechts:** Das Parlament hat 2012 die Bahnreform 2.2 verabschiedet. Darauf abgestützt hat der Bundesrat per 1. Juli 2013 die revidierte Eisenbahnverordnung in Kraft gesetzt. Unter die zahlreichen Interoperabilitäts-Standards für den europaweiten Bahnverkehr fallen auch die TSI-PRM (Technische Spezifikationen für die Interoperabilität mit Standards für Personen mit reduzierter Mobilität). Die Normen gelten grundsätzlich für den grenzüberschreitenden Verkehr. Das BAV will jedoch vermeiden, dass innerhalb der Schweiz unterschiedliche Standards gelten und daher die TSI-PRM-Normen überall anwenden.

Da von Seiten der Behindertenorganisationen Befürchtungen bestanden, dass damit wesentliche Rückschritte zu befürchten seien, fragte SP-Nationalrätin Magret Kiener Nellen in einer Interpellation (13.4066) nach, ob der Bundesrat garantieren könne, dass die europäischen Normen keine Verschlechterungen beim Zugang zum öffentlichen Verkehr für Menschen mit Behinderung brächten, und wie sichergestellt werden könne, dass keine bewährten Errungenschaften wieder eliminiert oder verschlechtert würden. Der Bundesrat antwortete am 29.1.2014, weil die Vereinheitlichung nationaler und europäischer Regelungen ein übergeordnetes Ziel sei, habe er entschieden, die europäischen Standards so weit als möglich zu übernehmen. Die alten nationalen und die europäischen TSI-PRM-Bestimmungen bewegten sich auf einem vergleichbaren Niveau. Es könnten zudem gewisse nationale Ausnahmen beantragt werden. Der Bundesrat werde dies in zwei Punkten tun: beim Grundsatz des autonomen Zugangs zum öffentlichen Verkehr und bei der Vorgabe, dass grundsätzlich alle Bahnhöfe hindernisfrei ausgestaltet werden müssten und Abweichungen von diesem Grundsatz im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips zu regeln seien.

Es bleiben – solange die europäischen Normen in diesen Punkten nicht revidiert werden - gewisse Lockerungen bei den Spaltbreiten und Höhendifferenzen beim Einstieg. Für Sehbehinderte gibt es mit der Übernahme der relevanten Europäischen Normen andere Bemessungsgrundlagen für Kontrastwerte von optischen Anzeigen. In anderen Punkten bringt die TSI-Norm auch Verschärfungen. Die Fachstelle Mobilität des BAV ist keineswegs alarmiert. Die wichtigen Standards würden gehalten, und es komme zu keinen einschneidenden Verschlechterungen.

Vollzug

Die grössten Lücken bestehen heute noch erstens bei der baulichen Infrastruktur der Bahnen, also den Perronanlagen und Bahnhofzugängen, und zweitens bei den Bushaltestellen. Während die Züge, Busse und Trams bis Ende 2013 bis auf Ausnahmefälle BehiG-konform sein dürften, ist bei der Infrastruktur fraglich, ob die Umsetzungsfrist eingehalten werden kann. Im Folgenden wird zunächst ausgeführt, wie es zu den Verzögerungen kam. Ein Umsetzungsproblem stellt sich zweitens für alle Seiten bei der Frage der Verhältnismässigkeit. Die Interpretationen und damit die Erwartungen an die BehiG-Umsetzung liegen in diesem Punkt weit auseinander. Was die Umsetzung des BehiG drittens ebenfalls erschwert, sind Finanzierungsprobleme, die nicht kleiner werden in Zeiten neuer Sparpakete von Bund und Kantonen. Viertens spielt bei den Anpassungen an Bushaltestellen nicht nur das Geld eine Rolle.

■ **Verzögerungen:** In den ersten zehn Jahren sei das BehiG von den Verkehrsunternehmen nicht so ernst genommen worden, erklären verschiedene Akteure. Erst nach dem Ablauf der ersten Frist für die Billettausgabe und die Informationssysteme, als die Medien bei ihnen nachfragten, da seien sie gekommen, ob das BAV nicht die Frist erstrecken könnte. Dazu hat das Bundesamt bei einem Gesetz die Kompetenz nicht, und das Parlament war, wie oben ausgeführt, auch nicht willens, einer Fristerstreckung unter dem Titel einer Sparmassnahme zuzustimmen. Der Vertreter der ehemaligen BÖV hält fest, dass es unter den Verkehrsunternehmen auch Späteinsteiger gebe, die jetzt vorwärts machten. Zu ihnen gehören die TPF (transports publics fribourgeois). Ihr Vertreter sieht einen Berg von Arbeit an der Infrastruktur vor sich, ist aber eher optimistisch für die Umsetzung in den nächsten zehn Jahren. In Bulle und Châtel-Saint-Denis werden ganz neue behindertengerechte Bahnhöfe gebaut, die Anpassungen an weiteren Bahnhöfen sind bis 2023 terminiert. In Kooperation mit den SBB versuchen die TPF, bei der Bahn mehr Umsteigemöglichkeiten mit Mobilitätshelfern zu schaffen. Nur bei den Bushaltestellen sind erst wenige angepasst. Da brauche es auf absehbare Zeit noch Hilfe durch den Chauffeur.

Selbstverständlich bestehe die Gefahr, dass das Ziel 2024 nicht erreicht werde, bestätigt der Leiter der Fachstelle Mobilität im BAV. Das habe das BAV erkannt. Die BAV-Abteilung Infrastruktur sei daran, sich zu überlegen, wie das BAV die Unternehmen aktiver begleiten und ein vollständiges Controlling aufbauen könne. Da sei erst der Grundsatz beschlossen, aber das Problem sei erkannt.

Dass sich Nervosität bemerkbar macht, beobachtet auch der Vertreter der ehemaligen BÖV. Statt sich mit der Umsetzung zu befassen, befassten die Unternehmen sich schon mit dem juristischen Teil, wie man argumentieren könne, dass man es nicht hinbrachte. So interpretiert er die intensivierten Diskussionen um Fragen der Verhältnismässigkeit. Auch die Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap war dabei, als eine Delegation der Behindertenorganisationen sich zu diesem Thema mit dem Verband öffentlicher Verkehr VÖV traf. Seither ist ihr klar, dass die Unternehmen die BehiG-Umsetzung nicht mehr fristgerecht erfüllen können, dies obwohl der Gesetzgeber die Fristen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit angesetzt habe. Doch jetzt gehe es nicht darum, zu sagen, die Verkehrsunternehmen hätten versagt, sondern pragmatisch zu schauen, was man in den nächsten zehn Jahren umsetzen könne und was nach Ablauf der Frist passieren soll.

Probleme mit der Frist haben auch die SBB. Es fehlt nicht nur das Geld, sondern auch die Zeit. Die SBB können gar nicht 300 Bahnhöfe umbauen in zehn Jahren, ohne den Bahnverkehr zu sehr zu stören. Dass dies technisch nicht möglich ist, bestätigt auch der BÖV-Vertreter. Zudem lassen sich Bahnhöfe in der Kurve wie Bern nicht vollumfänglich hindernisfrei umbauen. Nur bei den Perronverlängerungen im Westen wird dort der stufenlose Ein- und Ausstieg künftig möglich sein. Wo die SBB zuständig sind, sei es häufig kompliziert, nimmt sie der Vertreter des ZVV in Schutz. Beim vorzeitigen behindertengerechten Umbau von Bahnhöfen gebe es selten nur diesen Auslöser. Häufig seien auch Sicherheitsabstände zu klein, dann müssen Gleise verschoben werden. Oder es müssten wegen vermehrtem Passagieraufkommen Unterführungen verbreitert werden. Das werde sofort teuer.

Mit dem Näherrücken des Endtermins werden auch die langwierigen Plangenehmigungsverfahren zum Verzögerungsfaktor. Momentan, erklärt der Vertreter des Regionalbahnenverbands Railplus, brauche es in Bern zwölf Monate, bis die Verfügung da sei, bei Einsprachen länger. Vorher könne nicht mit der Detailplanung begonnen werden. Aus seiner Sicht ist es manchmal zu aufwändig, dass alles zentral in Bern begutachtet werden muss, auch eine simple Teilperronerhöhung.

■ **Verhältnismässigkeit:** Verhältnismässigkeit wird in der zweiten Hälfte der Umsetzung wichtiger werden, weil nun die schwierigeren und teureren Massnahmen anstehen, die man anfangs zurückstellte. Das Parlament hat viel offengelassen, eine klärende Rechtsprechung gab es bisher kaum, bis auf zwei Verwal-

tungsgerichtsurteile (Walenstadt, Thörishaus), die Einzelfälle regelten, die höchstens indirekt auf andere Bahnhöfe übertragbar sind (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Der Vertreter der BÖV interpretiert Verhältnismässigkeit im BehiG in dem Sinne, dass man anpassen soll, was man anpassen kann. Der Leiter der Fachstelle Mobilität des BAV stellt fest, dass die Einschätzungen, was das BehiG im ÖV will, weit auseinander lägen. Im Gesetz sei bewusst viel offen gelassen worden, sagt CVP-Nationalrat Christian Lohr, der selber der Fachkommission Rollstuhlfahrende der ÖV-Fachstelle der Behindertenverbände angehört. Die Politik sei ausgewichen, um sich gewissen Fragen nicht stellen zu müssen, und habe die Verantwortung abgeschoben.

Es gibt wohl allgemeine Grundsätze zur Verhältnismässigkeit, aber kein einfaches Rezept. Dass die Verhältnismässigkeit von Fall zu Fall zu definieren ist und es keine Norm gibt, findet der Vertreter der BAV-Fachstelle Mobilität richtig: «Eine einfache 'Wenn-Dann-Regelung' kann die Komplexität der Angelegenheit nie erfassen. Man kann ein komplexes Raster erarbeiten, wie das der Verband öffentlicher Verkehr VÖV momentan tut. Man kann die Kriterien auflisten und sagen, wie man sie etwa gewichten soll. Aber die Bedarfskriterien und das Umfeld sind immer wieder anders. Ein Vorteil für die einen kann ein Nachteil für alle anderen sein. Es ist eine Riesensmenge von Faktoren, die sich beeinflussen. Daher muss die Beurteilung im Einzelfall erfolgen.» (Oprecht, BAV)

Der VÖV hat im Februar 2014 eine Arbeitsgruppe zum Thema eingesetzt. Die Verbandsvertreterin betont, die von Behindertenorganisationen teilweise geäusserten Ängste, es gehe nur darum, möglichst wenig umzusetzen, seien nicht berechtigt. Es gehe um die Rechtssicherheit. Wo die Grenze liegt, ab wann eine Massnahme unverhältnismässig ist, das wolle heute niemand so genau sagen. Die Fachstelle Mobilität des BAV beobachtet, dass die Unternehmen auch untereinander kontrovers diskutierten. Der Versuch, über die Verhältnismässigkeit die Zahl der Bahnhöfe, die so anzupassen sind, dass der autonome Ein- und Ausstieg gewährleistet ist, etwas zu reduzieren, wäre aber der falsche Ansatz. Der Railplus-Vertreter möchte jedoch vor allem eine verlässliche Planungsgrundlage. Auch der Entscheid, dass es keine Ausnahmen geben soll, wäre für ihn eine Antwort.

Die fehlende Definition der Verhältnismässigkeit sieht auch der BehiG-Verantwortliche des Zürcher Verkehrsverbands ZVV als eine reale Schwierigkeit. Es werde Bahnhöfe und Bushaltestellen geben, die nicht behindertengerecht sind 2024, sodass es noch Ersatzlösungen braucht. Hier fehlten die Leitplanken. Die seien nicht einfach zu definieren, aber sie würden erlauben, Schwerpunkte zu setzen. Weil es kaum Gerichtsfälle gab, verstünden alle Seiten etwas anderes unter verhältnismässig. Die Behindertenorganisationen hätten hohe Erwartungen, eine Anspruchshaltung. Es stünden sich derzeit ungleiche Vorstellungen gegenüber. Der ZVV wollte nicht warten, bis jemand klagt. Deshalb wurde das Thema aufgearbeitet und auch grob definiert, wo aus Kosten-Nutzen-Überlegungen die Grenzen liegen. Die Überlegungen des ZVV wurden 2014 im Positionspapier «Behindertengerechter öffentlicher Verkehr im Kanton Zürich 2024» publiziert.

Der BehiG-Verantwortliche von SBB Infrastruktur hat den Eindruck, dass auf Grund der fehlenden Rechtsprechung das BehiG derzeit unverhältnismässig streng ausgelegt werde. Die SBB stünden zwischen Maximalforderungen und fehlender Finanzierung. Wie die Verhältnismässigkeit definiert wird, sei von den Kosten her ein grosser Hebel. Doch zu diesem Punkt herrsche auch wenig Verhandlungsbereitschaft aus Angst vor Klagen bzw. Beschwerden. Daher begrüsst er den Versuch des VÖV, im Konsens mit den Behindertenorganisationen gemeinsame Grundlagen zur Frage der Verhältnismässigkeit zu erarbeiten. Er betont, die SBB wollten das BehiG so realisieren, wie es ist. Aber sie bräuchten die nötige Zeit, damit sie bei teuren Bauprojekten Synergien nutzen könnten.

■ **Finanzierungsprobleme:** Das Problem sei, dass die Kosten bei der Infrastruktur viel höher sind, als man anfangs dachte, erklärt der Vertreter des Regionalbahnenverbands Railplus, vor allem bei den Anpassungen, die noch nicht gemacht sind: Die 110'000 CHF Entschädigung für eine Teilperronerhöhung reichen nicht, wenn man merke, dass man den ganzen Bahnhof umbauen muss, um ihn behindertengerecht zu machen. Der Betrag nütze auch nichts, wenn der Rest der Finanzierung fehlt. Erschwerend komme hinzu, dass man nicht wisse, welche Kosten auf einen zukommen, weil man nicht wisse, was verhältnismässig ist. Die Kosten sind gerade auch für die kleineren Bahnen ein Knackpunkt: «Unsere Wynental-Suhrentalbahn WSB zum Beispiel erhält aus der Leistungsvereinbarung 10 Mio. CHF pro Jahr für alles, was irgendwie zu bauen ist.» (Giger, Railplus) Im Moment ist das auch die Sanierung der vielen unbewachten Bahnübergänge, da laufe die Frist noch vorher ab. «Wenn ich sehe, was beim BehiG auf uns zukommt, ist schon das allein ein Vielfaches der Mittel, die wir mobilisieren können. Über FABI kann man jetzt für 2017-2020 eingeben, aber nicht mehr als 1.5% über dem, was man bisher hatte.» (Giger, Railplus) Unter diesen Bedingungen sei die fristgerechte Umsetzung des BehiG schlicht nicht finanzierbar.

Auch die Vertreterin des VÖV sieht in dieser vom BAV gesetzten Limite ein grosses Problem. Das BehiG wird dem Unterhalt zugerechnet und sei ein grosser Kostentreiber auf dieser Seite, aber nicht der einzige. Der finanzielle Mehrbedarf sei enorm. Wenn nicht ein Grossteil der noch ausstehenden Bahnhöfe in die Leistungsvereinbarung 2017-2020 aufgenommen werden könne, bleibt danach wenig Zeit bis zum Ablauf der Frist Ende 2023.

■ **Schleppende Umsetzung Bushaltestellen:** Nicht nur mit fehlenden Mitteln, sondern auch mit den zersplitterten Zuständigkeiten von Kantonen und Gemeinden kämpft die Umsetzung des BehiG im Bereich der Bushaltestellen. Dass erst wenige angepasst sind, wird jetzt spürbarer, wo überwiegend Niederflurfahrzeuge im Einsatz stehen, die den hindernisfreien Einstieg an sich erlauben würden. Ein ganz konkretes Problem ist für verschiedene Tiefbaubehörden die Ausgestaltung von Bushaltestellen, weil hier die Anpassungsfrist Ende 2023 abläuft. Die Vorgaben bezüglich der Anlegekantenhöhe und Breiten erscheinen von grossen Unsicherheiten geprägt. Die Verantwortung werde zwischen der baulichen Ausgestaltung und den Fahrzeugtypen (Neigemöglichkeit) hin- und hergereicht. Bereits in die Wege geleitet ist eine Überarbeitung der VSS-Norm für Bushaltestellen, die von verschiedene Behörden als dringlich bezeichnet wird.

■ **Fehlende Vernetzung unter Kantonen und Städten:** Einzelne Verantwortliche stellen fest, dass unter den Kantonen und Städten kein systematischer Erfahrungsaustausch zur Umsetzung des BehiG im ÖV stattfinde, der es erlauben würde, voneinander zu lernen.

Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Nicht in Plangenehmigungsverfahren geregelte Punkte:** Bei der Abfassung des BehiG wurde vermutlich nicht bedacht, dass wichtige Punkte wie zum Beispiel Billettautomaten nicht Bestandteil eines Plangenehmigungsverfahrens sind. Folglich können Behindertenorganisation dort gar keine Einsprache machen. Es besteht nur das Einzelbeschwerderecht, das grundsätzlich nur den einzelnen Fall regelt.

■ **Mobilität von Personen, die den Zugang zum ÖV nicht haben:** Wie andere Verkehrsunternehmen und Kantone hat der ZVV aufgrund des BehiG als Ersatzmassnahme im Rahmen von Promobil ein Angebot zur Verfügung gestellt für Personen, die den öffentlichen Verkehr nicht nutzen konnten. Doch was wird daraus, wenn der ÖV durchgehend BehiG-konform ist? Was ist mit den Menschen, die es gar nicht bis zu einer ÖV-Haltestelle schaffen? Die Mobilitätsrechte dieser Personen sind im BehiG nicht geregelt.

5.5.2 Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten

In der Befragung der kantonalen und städtischen ÖV-Behörden ist die Forderung nach einer besseren Regelung der Finanzierung der häufigste Verbesserungsvorschlag. Weitere Vorschläge betreffen wiederum die Bushaltestellen. Gefordert werden von verschiedener Seite auch mehr Koordination, Erfahrungsaustausch und Arbeitsgrundlagen. Die Forderung nach einem entschiedeneren Handeln der Entscheidungsstellen und einer Sensibilisierung der Zuständigen für die Gefahr von Klagen steht verschiedenen Appellen an Vernunft und Verhältnismässigkeit gegenüber. Vereinzelt werden auch Verbesserungen der Verbesserungen angemahnt. Mehr im Detail:

Information und Sensibilisierung

■ **Sensibilisierung in der Frage der Bushaltestellen:** Wenn die Politik in diesem Punkt nichts unternehme, so würden bis Ende 2023 nur ein Bruchteil der Bushaltestellen hindernisfrei umgestaltet, erklärt der Zuständige in der Tiefbaubehörde von Baselland. Der ZVV-Vertreter bestätigt dies. Auch der Bund könnte in seinen Augen mehr für die Sensibilisierung unternehmen. Er könnte nur schon den Gemeinden mitteilen, dass es eine Frist gibt, die sie einhalten müssen.

■ **Kommunikation des Allgemeinnutzens:** Die positiven Auswirkungen eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs würden zu wenig kommuniziert, finden einzelne ÖV-Behörden und auch der Leiter der Fachstelle Mobilität des BAV. Die breite Unterstützung sei nun jedoch nötiger denn je, um das Projekt voranzubringen. Ein Dilemma ist für ihn, dass der Begriff «Behinderte» im Gesetzestitel viele abschrecke. Er hätte gerne ein positives Label wie «hindernisfrei» oder «barrierefrei», das alle ins Boot holen könnte, auch beispielsweise ältere Menschen oder solche mit Kinderwagen, die sich heute nicht betroffen fühlten.

Strukturelle Verankerung

■ **Aktives Controlling durch das BAV:** Nachdem der Lead zur Umsetzung des BehiG im öffentlichen Verkehr in den letzten zehn Jahren weitgehend bei den Verkehrsunternehmen lag, will das BAV die Planung der Umsetzungsmassnahmen im Eisenbahnbereich nun aktiver begleiten. Es will in einem ersten Schritt von den Bahnunternehmen verbindliche Umsetzungsprogramme verlangen, die auch als Zahlenbasis für die weitere Planung dienen sollen.

■ **Koordination bei kantonalen und kommunaler Zuständigkeit:** Das BAV ist in aller Regel nicht zuständig für die Bushaltestellen, bei denen ebenfalls die BehiG-Frist nicht eingehalten zu werden droht. Der für Bushaltestellen Verantwortliche im Kanton Baselland fordert, dass hier eine interkantonale Konferenz wie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) oder die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sich der Umsetzungsprobleme annehmen und zumindest mal die Zahlen der bereits angepassten und noch nicht hindernisfreien Bushaltestellen bei den Kantonen einfordern solle. Die Koordinationsaufgabe gehe jedoch über das Controlling hinaus. Es brauche jemanden, der für Rückfragen der zuständigen Behörden zur Verfügung stehe, der die Kontakte mit anderen Ländern wie Deutschland pflege, die vor den gleichen Herausforderungen stehen, und gemeinsam mit ihnen einheitliche Anforderungen an die Bushersteller definiert, damit der autonome Einstieg technisch realisierbar wird. Häufig habe er jetzt halb in Freizeitarbeit diese Aufgabe wahrgenommen, aber das gehe auf Dauer nicht. So hat Stocker etwa zusammen mit deutschen Behörden eine Tagung mit Fahrzeugherstellern durchgeführt, um Lösungen für die technischen Probleme zu diskutieren. Auch der Gemeindeverband könnte bei der Information und Unterstützung seiner Mitglieder in diesem Punkt eine aktivere Rolle übernehmen.

Vollzug

■ **Keine Fristverlängerung:** Aufgrund der Umsetzungsprobleme die BehiG-Frist zu verlängern, wird von keiner Seite vorgeschlagen, auch von den befragten Verkehrsunternehmen und ihrem Verband nicht. Ihnen hilft der Zeitdruck tendenziell bei der Beschaffung der nötigen Mittel. Der BehiG-Verantwortliche des ZVV geht davon aus, dass mit Ablauf der Frist flächendeckend Ersatzlösungen angeboten werden. Der hindernisfreie Ausbau von weiteren Bahnhöfen und Bushaltestellen, die bis zum Ablauf der Frist nicht hindernisfrei ausgebaut wurden, soll anschliessend im Rahmen der ordentlichen Erneuerung erfolgen. Der VÖV hofft auf eine Lösung für Bahnhöfe, deren Umbau kurz nach Ablauf der BehiG-Frist geplant ist.

■ **Richtschnur für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit:** Alle Seiten plädieren dafür, diesen Punkt nicht auf eine Klärung durch Klagen bzw. Beschwerden hinauslaufen zu lassen, nur schon, um nicht unnötig Zeit zu verlieren. Der ZVV habe eine Prioritätenordnung entwickelt, die er anwendet und zur Anwendung empfiehlt, sagt der für die BehiG-Umsetzung Zuständige. Es mache aber wenig Sinn, dass jedes Unternehmen seine eigene Version entwickle. Von Arbeit ins Blaue und fehlender Planungssicherheit, die den Umsetzungswillen nicht gerade fördere, sprechen andere Verkehrsunternehmen. Zusammen versuchen sie jetzt die beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen über den VÖV für eine kooperative Lösungsstrategie zu gewinnen. Es brauche eine klare Selbstverpflichtung der Verkehrsunternehmen, aber auch Dialog- und Kompromissbereitschaft der Behindertenorganisationen, sagt der Gesamtverantwortliche für die BehiG-Umsetzung der SBB. Man müsse gewisse Limiten und Restriktionen akzeptieren bei altem Rollmaterial oder bei Bahnhöfen, die in einer Kurve liegen. Auch die Verlegung von Bahnhöfen wie Bern, Zug, Arth-Goldau etc., die in einer Kurve liegen, aus den Ortszentren hinaus, mache nicht immer Sinn. Der BehiG-Verantwortliche bei SBB Infrastruktur weist darauf hin, dass auch gewisse Befürchtungen bestünden, zu hohe Kosten von vorgezogenen baulichen Massnahmen könnten zu breiteren politischen Widerständen führen.

■ **Finanzierung:** Durch die Neuregelung der Bahnfinanzierung im Rahmen von FABI werden ab 2016 die Kantonsbeiträge an die Umsetzung des BehiG im Infrastrukturbereich wegfallen. Eine Kompensation ist bisher nicht beschlossen, geschweige denn eine Aufstockung der Mittel für die Sicherstellung einer fristgerechten Umsetzung des BehiG. Der VÖV und auch eine kantonale ÖV-Behörde betonen, dass die Zeit drängt, da die Kreditanträge der Verkehrsunternehmen für die Jahre 2017 bis 2020 jetzt erfolgen müssen. Die Sicherstellung der Finanzierung der geforderten Anpassungsmassnahmen wird von allen Seiten gefordert. Sie erscheint derzeit nicht gegeben. Es herrscht grosse Übereinstimmung darin, dass es mehr Geld braucht und deshalb vermutlich neue Geldquellen.

■ **Vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren für Standardanpassungen:** Eine ÖV-Behörde und der Vertreter von Railplus regen an, für standardisierte Anpassungen wie Teilperronerhöhungen ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren einzuführen, um nicht unnötig Zeit zu verlieren.

■ **Beschleunigung der Anpassung von Bushaltestellen:** Dieser Punkt wird von verschiedenen Behörden und auch in den Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch angeführt. Verschiedene ÖV-Behörden und auch Tiefbauämter fordern eine schnelle VSS-Normierung dafür, wie Bushaltestellen in Zukunft hindernisfrei gestaltet werden sollen.

Reformvorschläge zur Schliessung von Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Regelung für nicht in Plangenehmigungsverfahren geregelte Punkte:** Wie diese aussehen könnten, müssten aus Sicht der involvierten Stellen die juristischen Fachleute definieren.

■ **Regelung für die Mobilität von Personen, welche die ÖV-Haltestellen nicht erreichen:** Der ZVV-Vertreter weist darauf hin, dass die Verkehrsunternehmen nur ab der Haltestelle für eine hindernisfreie

Mobilität verantwortlich sind, die nicht im BehiG geregelten Mobilitätsrechte von Menschen mit Behinderungen, welche die Haltestellen nicht erreichen, jedoch auch geklärt werden müssten.

■ **Klare Regelung für Fahrdienste als Ersatzmassnahmen:** Solange der ÖV nicht durchwegs hindernisfrei ist, bleiben Fahrdienste als Ersatzlösung wichtig. Der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben mahnt in diesem Punkt eine bessere rechtliche Grundlage an. Man müsse klarer regeln, dass ÖV-Unternehmen einen gleichwertigen Ersatz anbieten müssen, den Behinderte zu den gleichen Bedingungen nutzen können wie andere den ÖV - mit freier Anzahl Fahrten, gleichen Preisen und gleicher Dienstleistungsfrequenz.

Öffentlicher Verkehr

Frau S.F., Sehbehinderung

«Wir müssen nicht nur über Inklusion und Integration sprechen, sondern aufeinander zugehen»

S.F. holt uns am Bahnhof ab, ruhig steht sie da mit dem weissen Stock und der orangen Sonnenbrille, während sich der Menschenstrom teilt und links und rechts an ihr vorbeistreibt. Dann führt sie zielstrebig zum Café, in dem sie seit Jahren regelmässig ein und aus geht. Hier trifft sie Freunde, hier werden Besprechungen abgehalten, Vorstandssitzungen, Gesprächsrunden mit Leuten der Selbsthilfevereinigung. S.F. ist ein sehr umtriebiger Mensch, dieses Café und dieser Bahnhof sind wichtige Knotenpunkte ihres weitläufigen Netzwerks, das sich über die ganze Region erstreckt, dessen eigentliches Herzstück jedoch nicht hier in der Stadt liegt, sondern etwas abgelegen in einem grösseren Dorf. Hier war sie lange Jahre Lehrerin, hier kennt sie die Leute – ihre Stimmen, ihre Gangart, sie kennt die Geschäfte, die Wege, die Strassen. Hier bekam sie mit 28 Jahren auch die Diagnose, eine Erbkrankheit, die mit zunehmender Einengung des Gesichtsfeldes durch versprengte Kapillaren einhergeht: Das Sehvermögen lag noch bei 39%. Sie, die in der Kindheit immer als «ungeschickt» gegolten hatte, sich andauernd wehren musste, im Lehrerseminar alle Texte selber vergrössert hat, kurz vorher noch von einer Ärztin als Simulantin bezeichnet wurde, fand nun Wege, sich zu entfalten. S.F. lernt nach der Diagnose die Punktschrift, integriert «alle Sinne, bei denen ich Nachholbedarf gehabt habe» in den Unterricht, geht statt wie früher zur Fasnacht viel in die Berge, lernt ihren Mann kennen, der drei halbwüchsige Kinder in die Ehe mitbringt. Vielleicht liegt es daran, dass sie die älteste von sieben Geschwistern war, meint sie, jedenfalls habe sie ein natürliches Verantwortungsbewusstsein, was ihr Umfeld betrifft. Sie ist im örtlichen Vereinsleben eingebunden, kümmert sich jahrelang um den psychisch kranken Stiefsohn. Erst viel später, Ende der 1990er Jahre, wird sie im regionalen Blinden- und Sehbehindertenverband aktiv, beginnt die Verbandsarbeit von «Ausflügen und Adventsfeiern» hin zur Interessensvertretung zu lenken, gleist Projekte auf mit Seniorenuniversitäten, Schulen, Bibliotheken, vernetzt sich mit anderen Behindertenorganisationen. Für das Behindertengleichstellungsgesetz ist sie damals auf die Strasse gegangen: «Jaja, ich bin da voll drin gewesen.»

«Das Bewusstsein ist da, das Personal ist sensibilisiert»

Auch wenn sie jetzt all ihre Mandate langsam abgibt und sich wieder mehr um Projekte im Dorf kümmern will – Lesezirkel, Blindenwanderwege, die Ideen gehen ihr nicht so schnell aus –, S.F. ist immer noch viel unterwegs, und immer mit dem ÖV. Ein Generalabonnement hat sie aber nicht nur als Vielreisende, sondern auch, damit sie nicht immer an den Bahnschalter gehen muss. Es ist nicht so, dass S.F. keinen Zugang zum Internet hat, und auch sie möchte ihr «Multigerät» nicht missen, mit dem sie Aufnahmen macht oder sich Texte vorlesen lassen kann. Aber sie sei eben lange nicht so versiert wie die jungen Leute, die sich problemlos mit der Sprachausgabe des iPhone Zugbillette bestellen. Auch seien knappe Umsteigezeiten für sie als Seniorin eher ein Problem als für junge Sehbehinderte. Deshalb ist sie sehr froh um die Bahnhofhilfen, Freiwillige, die einen beim Umsteigen auf den nächsten Zug oder zum öffentlichen Nahverkehr begleiten. Schade nur, dass man nicht immer auf diese Dienstleistung zählen könne, überhaupt, dass man dieses Angebot nicht besser vermarkte. Finanzierungsprobleme spielen wohl eine Rolle, vermutet S.F., aber es fehle auch der «Drive». Hingegen habe die Sensibilisierungsarbeit der Verbände im öffentlichen Verkehr einiges bewirkt; Zugbegleiter und Buschauffeure seien grundsätzlich hilfsbereit und «wissen, worum es geht». Hilfreich seien auch die Sicherheitslinien, die es jetzt überall an den Bahnhöfen gebe, die Braille-Schrift in den neuen Zügen, der ebenerdige Einstieg in die Waggonen, die neuen Anzeigetafeln, die mittlerweile grösstenteils «auf Augenhöhe angekommen» seien. Letzteres sei wichtig, damit sie nahe hingehen könne, um Abfahrts- und Ankunftszeiten zu lesen – mittlerweile beträgt ihr Sehvermögen

8%. Leider gar nicht auf Augenhöhe seien die Zuganschriften auf den Perrons, das habe sich verschlechtert, sehr sogar, das müsste man der SBB mal sagen, meint sie.

«Es sollte nicht alles in die Elektronik verschoben werden»

Nicht nur auf ihren Zug- und Busreisen wird S.F. bewusst, wie sehr sich der Alltag junger Menschen mit Sehbehinderungen durch die die neuen Kommunikationstechnologien von ihrem eigenen unterscheidet, und umgekehrt, wie viele ihrer Anliegen nicht ausschliesslich mit ihrer Sehbehinderung zusammenhängen: Es profitieren ja auch andere Menschen – betagte, kranke, solche mit anderen Behinderungen – von gut sichtbaren und klar gestalteten Orientierungstafeln, von Umsteigehilfen an den Bahnhöfen, von Begleitpersonen fürs Einkaufen und Spazieren. Sie wünscht sich deshalb für die Zukunft weniger Verbände, die sich auf die Interessen einzelner Gruppen konzentrieren, sondern vermehrt den Blick fürs Ganze, mehr Zusammenarbeit und Vernetzung der Angebote. «Dies könnte ja vielleicht auch ein Anliegen von uns für die Gleichstellung sein. Dann leben wir sie. Weil wir schauen ja dann miteinander.» Gleichzeitig macht sich S.F. Sorgen, dass der Zugang zu Informationen immer mehr von den Kompetenzen im Umgang mit Internet, Computer und Smartphone abhängig sein wird. «Das gibt eine Zweiklassengesellschaft, schon wieder: Junge gegen Alte.» Der Hinweis, man könne eine Information oder ein Dokument im Internet abholen, sei für ältere Menschen, aber auch für sie selbst wenig hilfreich – trotz Sprachausgabe ist das Navigieren im Netz eine Herausforderung. «Es können nicht alle einfach so ins Internet gehen!» Zumindest zum jetzigen Zeitpunkt, findet S.F., müsse es für wichtige Informationen und öffentliche Broschüren die Wahlmöglichkeit geben zwischen Internet und einer gedruckten Version. Die Gefahr bestehe, dass man zu früh nur auf Digitalisierung setzt. «Dies finde ich ein grosses Problem».

6 Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II

Bildung ist ein Grund- und Menschenrecht, und Benachteiligungen bei der Aus- und Weiterbildung können die Chancen, sich am Erwerbsleben zu beteiligen, wesentlich beeinträchtigen. Lernende sind aufgrund ihrer Behinderungen häufig im Unterricht oder beim Ablegen von Prüfungen mit Benachteiligungen konfrontiert. Hindernisse können sich ihnen ausserdem bereits auf dem Weg zum Kurslokal, beim Zugang zu den Schulgebäuden oder bei der Nutzung der Unterrichtsräume in den Weg stellen (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»). Grundsätzlich problematisch ist, wenn Menschen mit Behinderungen mangels Alternativen Ausbildungen absolvieren, die nicht ihren Fähigkeiten entsprechen und bei denen sie ihre Potenziale nicht ausschöpfen können.

Das Behindertengleichstellungsgesetz setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern sollen, sich aus- und fortzubilden. Es zielt auf die Verbesserung des Zugangs zu Bildungseinrichtungen und -angeboten und deren behindertengerechte Ausgestaltung. Das BehiG geht dabei von einem weiten Bildungsverständnis aus. Dieses umfasst das staatliche und private Bildungsangebot von der Grundschule bis zur Hochschule, die berufsorientierte Weiterbildung vom Computerkurs bis zum Diplomabschluss eines Berufsverbandes wie auch die allgemeine Erwachsenenbildung vom Fotokurs zum Sprachdiplom.

Es unterscheidet jedoch zwischen privaten und staatlichen Bildungsangeboten:

Private Bildungsdienstleister sind durch das BehiG nicht verpflichtet, ihr Angebot behindertengerecht auszugestalten. Sie unterstehen aber dem Diskriminierungsverbot des BehiG, das besonders krasse Formen der Benachteiligung verbietet. Alle **staatlichen Bildungsangebote** dagegen müssen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen. Das BehiG beinhaltet ein Recht auf **Nachteilsausgleich**: Lernende mit Behinderungen dürfen Hilfsmittel oder persönliche Assistenz in Anspruch nehmen und Ausbildung sowie Prüfungsmodalitäten müssen ihren besonderen Bedürfnissen entsprechen. Wenn dies nicht der Fall ist, können die Betroffenen verlangen, dass die Benachteiligung im Rahmen der Verhältnismässigkeit beseitigt wird. Diese Bestimmungen des BehiG gelten unmittelbar in der Berufsbildung und den Eidgenössischen Hochschulen, wo der Bund zuständig ist. Für die Grundschule wie auch die Mittelschulen, kantonalen Universitäten und Fachhochschulen sind die Kantone zuständig. Diese sind über das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung bzw. über das kantonale Bildungsrecht ebenfalls verpflichtet, Massnahmen zum Nachteilsausgleich umzusetzen.

Weil der Bildungsbereich breit ist, wurde in der Evaluation der Schwerpunkt dort gesetzt, wo bislang wenig Kenntnisse bestehen: Bei den nachobligatorischen Ausbildungen auf Sekundarstufe II, also bei der beruflichen Grundbildung und den Mittelschulen. Für die Realisierung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist es entscheidend, welche Anschlusslösungen und Bildungsmöglichkeiten nach der obligatorischen Schule für sie bestehen. Untersucht wurde die Umsetzung des BehiG im Bereich der beruflichen Grundbildung wie auch der Mittelschulbildung. Ergänzend wurde punktuell die Umsetzung im Bereich der Grundschule, der höheren Berufsbildung und der Hochschulbildung mit in den Blick genommen.

6.1 Die Rechtslage im Überblick

■ **Anwendbarkeit des BehiG**: Aus- und Weiterbildung sind im BehiG ausdrücklich erfasst (Art. 3 lit. f BehiG). Gültigkeit hat das Gesetz für Angebote des Gemeinwesens⁹⁴ im Zuständigkeitsbereich des Bundes

⁹⁴ Zum Begriff des «Gemeinwesens» ausführlich Schefer/Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, S. 383-385 (z.B. ETH, PSI, WSL, EMPA, EAWAG, EHB u.a.).

(wie Eidgenössische Technische Hochschulen⁹⁵, Berufsbildung⁹⁶ und Weiterbildung⁹⁷) und für Angebote von privaten Bildungseinrichtungen⁹⁸. Keine direkte Anwendung findet es im kantonalen (und kommunalen) Zuständigkeitsbereich (Grund- und Mittelschulen, kantonale Universitäten und Hochschulen).⁹⁹ Für alle Bildungsangebote von Bedeutung ist das BehiG bei der Gewährung von Finanzhilfen (Art. 16, insb. Abs. 2 Bchst. a BehiG).

■ **Verbot der Benachteiligung bei staatlichen Bildungsangeboten in Bundeszuständigkeit:** Aus- und Weiterbildungsangebote des Bundes unterliegen dem Benachteiligungsverbot des BehiG (Art. 2 Abs. 4 und 5 BehiG). Demnach sind sämtliche Bildungsleistungen (wie z.B. die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebotes sowie die Prüfungen) darauf auszurichten, dass Menschen mit Behinderungen diese ohne Benachteiligung in Anspruch nehmen können. Bei einer Verletzung des Benachteiligungsverbot haben die betroffenen Personen einen Anspruch auf Beseitigung oder Unterlassung der Benachteiligung (Art. 8 Abs. 1 BehiG). Vorbehalten bleibt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 BehiG). Ein Verbandsbeschwerderecht ist nicht vorgesehen.

■ **Weitere Regelungen bei Bildungsangeboten in Bundeszuständigkeit:** Neben dem BehiG hat der Bund einzelne Bestimmungen im Bildungsrecht verankert, die das Benachteiligungsverbot des BehiG konkretisieren und die Förderung der Chancengleichheit stärken. Darunter sind das Berufsbildungsgesetz und seine Verordnung (Art. 3 Bchst. c BBG), das ETH-Gesetz (Art. 8 Abs. 1 Bchst. a und b) und das Weiterbildungsgesetz (Art. 8 Bchst. b WeBiG) sowie das Fachhochschulgesetz (neu Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz).

■ **Regelungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone:** Aus- und Weiterbildungsangebote, die dem Zuständigkeitsbereich der Kantone unterliegen, sind dem kantonalen Recht sowie dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot unterstellt (Art. 8 Abs. 2 BV). In der Grundschulbildung ist daneben auch das Recht auf ausreichenden Grundschulunterricht in der Verfassung (Art. 19 BV) sowie das in derzeit 16 Kantonen¹⁰⁰ geltende interkantonale Sonderpädagogik-Konkordat gilt relevant. Weiter gilt das kantonale Bildungsrecht.

■ **Diskriminierungsverbot bei Bildungsangeboten Privater:** Der Schutz bei privaten Bildungsangeboten beschränkt sich auf das eng formulierte Diskriminierungsverbot im BehiG (Art. 6). Klagen führen maximal zu einer Entschädigung von 5'000 CHF (Art. 8 Abs. 3 BehiG). Es besteht ein Verbandsklagerecht, allerdings nur für die Feststellung einer Diskriminierung (Art. 9 Abs. 1 und 3 Bchst. a BehiG).

⁹⁵ I.S.v. Art. 8 Abs. 1 lit. a und b Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991 (ETHG; SR 414.110).

⁹⁶ I.S.v. Art. 2 Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10). Die umfassende Zuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Art. 63 BV (vgl. sodann Art. 3 lit. c und 21 Abs. 2 lit. c BBG).

⁹⁷ Der Bund hat mit Einführung des Weiterbildungsgesetzes (...) seine Zuständigkeit zur Festlegung der Grundsätze im Bereich der Weiterbildung wahrgenommen und Regelungen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen eingeführt, die gemäss des Bundes sowie einzelner Meinungen in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch im Bereich kantonalen Hochschulangebote gelten, Botschaft WeBiG, S. 3751. Vgl. Ehrenzeller/Sahlfeld (2008), Art. 64a, Rz. 12; vgl. zudem unbestimmt Schefer & Hess-Klein (2014) S. 383. Auf dessen Grundlage hat das Bundesparlament am 20. Juni 2014 mit Ablauf der Referendumsfrist am 9. Oktober 2014 das Weiterbildungsgesetz angenommen (WeBiG). Der Bundesrat ist zuständig für den Erlass der Verordnung und bestimmt das Inkrafttreten.

⁹⁸ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 386, eingehend unter S. 396 ff.

⁹⁹ Inkl. ihre Weiterbildungsangebote (vgl. Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar, Art. 64a, Rz. 12; Schefer/Hess-Klein (2014), S. 378-382. Keine Anwendung findet das BehiG auf Aus- und Weiterbildungsangebote im Kompetenzbereich der Kantone (Aeschlimann-Ziegler, Grundschulunterricht, S. 230 f. So auch die Urteile 2C_930/2011 (2012), Erw. 3.1; 2D_22/2012 (2012), Erw. 7; und 2D_7/2011 (2011), Erw. 2.4.

¹⁰⁰ Nach Beitrittsdatum: VS SH, OW, GE, LU, VD, FR, TI, AR, BS, BL, UR, GL, NE, JU, ZH.

■ **Förderung der Integration:** Das BehiG räumt dem Bund die Möglichkeit ein, Programme durchzuführen oder Projekte zu finanzieren, die der Verbesserung der Chancengleichheit dienen (Art. 16 BehiG). Subsidiär zur Kompetenz der Kantone im Bereich der Sonderpädagogik¹⁰¹ erlaubt das BehiG, Massnahmen für die Ausbildung Sprach- oder Hörbehinderter in der Gebärdensprache und Lautsprache sowie zur Förderung der Sprachkenntnisse von Menschen mit Sehbehinderung unterstützen (Art. 14 Abs. 3 Bchst. a BehiG).

6.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Seit Inkrafttreten des BehiG kam es zu verschiedenen gesetzgeberischen Entwicklungen, die auf Bundesebene direkt auf das BehiG zurückzuführen sind und auf kantonaler Ebene massgeblich davon inspiriert wurden.

Bundesebene

■ **Berufsbildungsrecht:** Gleichzeitig mit dem BehiG hat das Bundesparlament 2002 mit dem Berufsbildungsgesetz (BBG)¹⁰² sowie ein Jahr später in der dazugehörigen Verordnung (BBV)¹⁰³ die erwähnten Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eingeführt, welche das Benachteiligungsverbot des BehiG konkretisieren.

■ **Weiterbildungsgesetz:** Am 20. Juni 2014 hat das Bundesparlament das Weiterbildungsgesetz (WeBiG) erlassen.¹⁰⁴ Eines der zentralen Ziele des WeBiG ist die Verbesserung der Chancengleichheit. Gemäss Artikel 8 sind Bund und Kantone dabei bestrebt, den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen und ihnen gegebenenfalls auch den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu erleichtern.¹⁰⁵ Die Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes an Organisationen der Weiterbildung ist an die Voraussetzung gebunden, dass den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen wird (Art. 10 Abs. 1 Bchst. d).¹⁰⁶ Des Weiteren kann das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Entwicklung (SBFI) Finanzhilfen an die Kantone für die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener leisten (Art. 16 WeBiG), was eine Weiterbildung auch für Menschen mit Lernschwierigkeiten ermöglicht.¹⁰⁷

Kantone

■ **Sonderpädagogik und Integration im Bereich Grundschule:** 2007 haben die Kantone eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogikkonkordat) getroffen und darauf basierend im Rahmen des kantonalen Grundschulrechts zahlreiche Änderungen zur schulischen Integration und zu sonderpädagogischen Massnahmen vorgenommen. Derzeit sind 16 Kantone

¹⁰¹ Vgl. hierzu Schefer & Hess-Klein (2014), S. 371-375).

¹⁰² Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002, SR 412.10;

¹⁰³ Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003, SR 412.101.

¹⁰⁴ Der Bundesrat ist derzeit daran, die Verordnung zu erarbeiten und wird voraussichtlich im Februar 2016 über das Inkrafttreten des Gesetzes entscheiden. Die Vorgaben gelten auch für Weiterbildungsangeboten von Bildungseinrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Zur Kompetenz des Bundes vgl. Ehrenzeller & Sahlfeld (2008), Art. 64a, Rz. 12; vgl. ferner Schefer & Hess-Klein (2014), S. 382f.

¹⁰⁵ Vgl. BBl 13.038 3732, 3740, 3743, 3756, 3776.

¹⁰⁶ Dazu zählen etwa Finanzhilfen für Projekte zur Entwicklung der Weiterbildung sowie für Informations-, und Koordinationsaufgaben, für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Weiterbildung.

¹⁰⁷ Dazu zählen unter anderem die Förderung grundlegender Kenntnisse und Fähigkeiten in den Bereichen Lesen, Schreiben und mündliche Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache (Abs. 1 Bchst. a), Grundkenntnisse in Mathematik (Abs. 1 Bchst. b) sowie die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (Bchst. c).

dem Konkordat beigetreten (AR, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SH, TI, UR, VS, VD, ZH).¹⁰⁸ Artikel 20 BehiG hat in der grundsätzlichen inhaltlichen Ausrichtung des Konkordats eine Rolle gespielt.

■ **Regelung im Berufsbildungsrecht:** Im Kanton BS wurde im kantonalen Berufsbildungsgesetz von 2007 eine Regelung geschaffen, die die zuständige Verwaltungsabteilung verpflichtet, zusammen mit Lehrbetrieben, Berufsfachschulen sowie den betreffenden Fachstellen angemessene Massnahmen zur Förderung der beruflichen Grundbildung von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.¹⁰⁹

■ **Anpassungen im Mittel- und Hochschulrecht:** Vereinzelt kam es auch zu Anpassungen im Mittelschul- und Hochschulrecht. Insgesamt 11 Kantone geben an, dass rechtliche Bestimmungen erlassen wurden (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, LU, TI, VS, ZH). In einzelnen Kantonen (BE¹¹⁰) wurde eine allgemeine Bestimmung verankert, welche in der Mittelschulbildung vorsieht, dass das Bildungsangebot zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beiträgt. Ferner können im Kanton BE gymnasialen Bildungsgängen und Fachmittelschulbildungsgängen Stützmassnahmen für behinderte Schülerinnen und Schüler angeboten werden.¹¹¹ Des Weiteren besteht die Möglichkeiten von Dispensationen wegen gesundheitlicher Einschränkungen oder körperlicher Behinderungen.¹¹² Einzelne Kantone (AG¹¹³, BE¹¹⁴) haben Regelungen zum Nachteilsausgleich eingeführt. Der Kanton ZH kennt kein Gesetz, aber Richtlinien über die Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen.

6.3 Entwicklungen im Kontext des BehiG bei der nachobligatorischen Ausbildung auf Sekundarstufe II

■ **Grundschulbereich und Sonderpädagogik:** Beide sind zurzeit stark im Umbruch, was sich auch auf die nachobligatorische Ausbildung auswirkt. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Kantone verpflichtet, allen Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bis längstens zum vollendeten 20. Lebensjahr eine ausreichende Sonderschulung zu gewährleisten (Art. 62, Abs. 3 BV). Seit 2008 haben die **Kantone** mit dem Inkrafttreten der Bestimmung die gesamte **fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die Sonderpädagogik übernommen**, die nun Teil des öffentlichen Bildungsauftrags der Kantone ist. Die Kantone hatten zudem eigene Sonderschulkonzepte zu entwickeln. 2011 ist das **Sonderpädagogik-Konkordat** der Kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) in Kraft getreten. Dieses hält fest, dass eine **integrative Schulung** anzustreben ist und separierender Unterricht die Ausnahme darstellen soll. Dem Konkordat sind bis heute 16 Kantone beigetreten.¹¹⁵ Sie verpflichten sich, das im Konkordat beschriebene Grundangebot zur Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf zu garantieren und wenden gemeinsame Instrumente an, u.a. **ein standardisiertes Abklärungsverfahren für die Ermittlung des individuellen Bedarfs (SAV)**. Damit soll gewährleistet werden, dass für Kinder

¹⁰⁸ Eine Liste der Beitrittskantone findet sich auf http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/liste_rat_df.pdf (Zugriff: 23. Juni 2015).

¹⁰⁹ § 16 Kantonales Gesetz über die Berufsbildung vom 12. September 2007 (SG 420.200).

¹¹⁰ Art. 1 Abs. 2 Bchst. f Mittelschulgesetz BE vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12).

¹¹¹ Art. 5 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 (MiSV; BSG 433.121).

¹¹² Mittelschuldirektionsverordnung vom 27. Mai 2008 (MiSDV; BSG 433.121.1).

¹¹³ Vgl. etwa § 2a Verordnung über die Handelsmittelschule vom 19. Mai 2010 (V HMS; SAR 423.155); § 2a Verordnung über die Fachmittelschule vom 19. Mai 2010 (V FMS; SAR 423.332); § 2a Verordnung über die Informatikmittelschule vom 19. Mai 2010 (V IMS; SAR 423.342); § 7 Abs. 1^{bis} Verordnung über die Passerelle Berufsmatur – universitäre Hochschulen vom 2. Mai 2007 (Passerellenverordnung; SAR 453.153).

¹¹⁴ 1.6. und 1.7. Maturitätsprüfungen Weisungen – Weisungen zu Prüfungsablauf und Prüfungsumfang gestützt auf Art. 14 MiSV; Art. 107 Abs. 1 Bchst. b Weisungen für die Durchführung von Fachmittelschulabschlussprüfungen und Fachmaturitätsprüfungen nach MiSG, MiSV und MiSDV vom 13. Januar 2009.

¹¹⁵ (Noch) nicht beigetreten sind die Kantone AI, AG, BE, GR, SO, SG, SZ, TG, NW, ZG.

und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf unabhängig vom Wohnort ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und keine willkürliche Ungleichbehandlung stattfindet. Von diesem Instrument verspricht sich etwa der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben (ZSL) sehr viel. Es sei nun neu eingeführt und werde bis in zehn, fünfzehn Jahren entscheidende Verbesserungen bringen.

■ **Nahtstelle obligatorische Schule / Sekundarstufe II:** Veränderungen gab es in den vergangenen zehn Jahren auch beim Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung. Für alle Jugendliche mit Schwierigkeiten bei diesem Schritt stellen die Kantone gemäss Berufsbildungsgesetz Brückenangebote bereit. Die meisten Kantone haben zudem ein Case Management Berufsbildung eingeführt, das Jugendliche mit Mehrfachproblematiken beim Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung einzeln unterstützt. Auch das Projekt «Nahtstelle» der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, welches 2006 bis 2010 in Zusammenarbeit mit dem Bund und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) umgesetzt wurde, zielte auf eine Optimierung beim Übergang zwischen obligatorischer Schule und Sekundarstufe II. Wieweit diese Angebote zur Unterstützung von Jugendlichen mit Behinderungen genutzt werden, ist im Detail nicht bekannt. An Bedeutung gewinnen in jüngster Zeit Coaching-Angebote im Rahmen von Supported Education, die Jugendliche mit Behinderungen dabei unterstützen, eine Lehrstelle zu finden und die Lehre erfolgreich zu meistern.

■ **Erstmalige berufliche Ausbildung:** Auch wenn sich die Invalidenversicherung 2008 aus der Finanzierung der Sonderschulung zurückgezogen hat, bleibt sie weiterhin zuständig für die Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten während der erstmaligen beruflichen Ausbildung von IV-Berechtigten. Als erstmalige berufliche Ausbildung gelten neben den **allen offenstehenden Ausbildungsgängen** wie eidgenössisch anerkannte Berufslehren mit Berufsattest (EBA) oder mit Fähigkeitszeugnis (EFZ), Mittelschulen oder Studium an einer Fachhochschule oder Universität auch IV-Anlehren oder die Praktische Ausbildung INSOS (PrA INSOS). Für die Bildungs- und Entwicklungschancen von Jugendlichen mit stärkeren Beeinträchtigungen ist dieses Angebot an niederschwellige Ausbildungsmöglichkeiten zentral. Es wurde in den letzten Jahren ausdifferenziert. 2007 hat INSOS (Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung) den zweijährigen Ausbildungsgang **Praktische Ausbildung INSOS (PrA INSOS)** geschaffen, für Jugendliche und junge Erwachsene mit Lern- und/oder Leistungsbeeinträchtigungen, die den Anforderungen einer zweijährigen beruflichen Grundbildung mit Berufsattest (EBA) nicht oder noch nicht gewachsen sind.¹¹⁶ Die PrA INSOS stellt eine Ergänzung zur **IV-Anlehre** dar, die sich vorwiegend an Versicherte mit schwerer geistiger oder Mehrfachbehinderung richtet.

■ **Reduktion der IV-finanzierten Ausbildungszeit:** Die IV hat 2011 die Praxis bei der Zusprechung einer **IV-Anlehre oder PrA INSOS** geändert. Statt für zwei Jahre werden diese von der IV seither nur noch für ein Jahr zugesprochen. Eine Verlängerung der IV-Finanzierung für das zweite Ausbildungsjahr wird von einer möglichen späteren Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt abhängig gemacht. Die Praxisänderung wurde insbesondere von den Behindertenorganisationen stark kritisiert (vgl. unten). 2011 haben insieme Schweiz, Procap Schweiz und die Vereinigung Cerebral Schweiz beim Bundesrat eine **Petition «Berufsbildung für alle – auch für Jugendliche mit Behinderung»** eingereicht. Diese fordert den Bund auf, für Jugendliche mit einer Behinderung eine berufliche Grundausbildung zu garantieren, auch wenn sie stärker beeinträchtigt sind und wenig Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. 2012 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, dem das Geschäftsfeld IV angegliedert ist, ein Projekt zur Neugestaltung der erstmaligen beruflichen Ausbildung lanciert, in dem unter Einbezug von Behindertenorganisationen und IV-Stellen Möglichkeiten und Massnahmen auf der Sekundarstufe II und

¹¹⁶ Das Ausbildungsangebot von INSOS, dem Schweizerischen Verband von Institutionen für Menschen mit Behinderung, wurde im Rahmen eines Pilotprojekts eingeführt und von der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik evaluiert. Vgl. Sempert Waltraud, Kammermann Marlise (2010): Evaluation Pilotprojekt Praktische Ausbildung (PrA) INSOS, BSV Forschungsbericht Nr. 7/10, Bern.

den Übergängen in eine Berufsausbildung und nach der Ausbildung in den Arbeitsmarkt zusammengetragen und diskutiert wurden. Inwiefern die Ergebnisse dieser Diskussionen weiterverfolgt werden, ist zurzeit unklar. 2013 wurden im Nationalrat zwei Postulate¹¹⁷ eingereicht, die vom Bundesrat eine Überprüfung verlangen, ob die derzeitige Praxis eine genügende gesetzliche Grundlage hat und welche Leistungen die IV für stärker beeinträchtigte Jugendliche erbringt. Beide wurden am 4. Juni 2015 vom Nationalrat deutlich angenommen.

■ **Nächste Reformschritte der IV:** Im Februar 2015 hat der Bundesrat Leitlinien für die Weiterentwicklung der IV verabschiedet und das Departement des Innern (EDI) mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für den nächsten Reformschritt beauftragt.¹¹⁸ Die IV soll den Fokus verstärkt auf die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit Leistungsschwächen und psychischen Behinderungen an den Übergängen von der obligatorischen Schule in die berufliche Ausbildung bzw. von der Berufsbildung und in den Arbeitsmarkt richten. Gleichzeitig sollen die erstmaligen Ausbildungen stärker auf die wirtschaftliche Verwertbarkeit im freien Arbeitsmarkt ausgerichtet werden, was die Bildungschancen und Perspektiven gerade von stärker beeinträchtigten Jugendlichen weiter schmälern könnte und von den Behindertenorganisationen entsprechen kritisiert wird.

6.4 Umsetzung

Wie wird das Behindertengleichstellungsgesetz bei der nachobligatorischen Ausbildung auf der Sekundarstufe II direkt oder über das Zusammenspiel mit dem kantonalen Recht indirekt umgesetzt? Dieser Abschnitt geht darauf ein, welche Akteure in welcher Funktion massgeblich an der Umsetzung beteiligt sind, wie informiert sie sind, wie sie zusammenarbeiten und wie sie sich gegenseitig einschätzen. Es wird dargestellt, welche Aktivitäten und Massnahmen in den letzten zehn Jahren umgesetzt wurden. Ein Thema ist auch, welche Erfahrungen die Beteiligten bei der Umsetzung gemacht haben und welchen Stolpersteinen sie begegnen, aber auch, welche Erfolgsfaktoren sie ausmachen.

6.4.1 Zuständigkeit, Organisation und institutionelle Verankerung

Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen (Art. 63 BV), deren Behörden entsprechend der Aufgabenteilung für die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes zuständig sind. Die Bundesbehörden sind grundsätzlich für die höhere Berufsbildung, die kantonalen Behörden für den Vollzug im Bereich der beruflichen Grundbildung verantwortlich. Die Mittelschulbildung liegt ganz im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Bei der konkreten Umsetzung sind die Schulen selbst wichtige Akteure. Den Behindertenorganisationen kommt eine informierende und beratende Rolle zu. Auch die Institutionen für Menschen mit Behinderungen sind im Ausbildungsbereich aktiv. Ebenfalls involviert ist die IV, welche die behinderungsbedingten Mehrkosten in der Erstausbildung finanziert. Die verschiedenen Beteiligten werden im Folgenden kurz skizziert.

Stellen auf Bundesebene im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung

■ Das **Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI** ist die oberste Aufsichtsbehörde für die gesamte Berufsbildung und insbesondere zuständig für die höhere Berufsbildung, die Eidgenössische Berufsmaturität sowie die berufsorientierte Weiterbildung. Bei den Fachhochschulen als mögliche weiterführende Ausbildung nach einer Berufsausbildung ist das SBFI u.a. zuständig für die Ak-

¹¹⁷ Postulat Nationalrat Christian Lohr «Voraussetzungen für die IV-Anlehre und die praktische Ausbildung nach INSOS» (13.3615); Postulat Nationalrätin Christine Builliard-Marbach «IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS. Mehr Transparenz» (13.3626);

¹¹⁸ Medienmitteilung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom 25. Februar 2015 - Weiterentwicklung der IV: Bessere Eingliederung durch koordinierte Förderung.

kreditierung. Im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes kann das SBFI zudem innovative Projekte zur Bildung und berufsorientierten Weiterbildung von Menschen mit Behinderungen fördern (vgl. Abschnitt 6.4.3). Eine besondere Rolle spielt das SBFI bei der Eidgenössischen Maturität, die häufig von Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderungen absolviert wird. Das SBFI führt das Sekretariat der Eidg. Maturitätskommission und führt die Maturprüfungen durch. Die Prüfungsverordnung und die Richtlinien, die bereits vor Inkraftsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes galten, sehen für Kandidat/innen mit Behinderungen eine Anpassung des Prüfungsverfahrens im Sinne eines Nachteilsausgleichs vor.

Der für die Berufsbildung zuständige Vizedirektor sieht für das SBFI zwei direkte Möglichkeiten, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen voranzubringen: indem man mit den Mitteln aus der Projektförderung die Umsetzung unterstützt und über die Rolle des SBFI bei den Eidgenössischen Maturitätsprüfungen.

■ Die **Invalidenversicherung IV** übernimmt für ihre Versicherten auf Antrag hin die Kosten für Massnahmen zum Nachteilsausgleich wie Hilfsmittel oder persönliche Assistenz. Darüber hinaus ist die IV grundsätzlich für die spezifische Berufsberatung zuständig, übernimmt die die behinderungsbedingten Kosten der erstmaligen beruflichen Ausbildung sowie die Weiterausbildung und Umschulung von versicherten Personen. Dagegen ist die Zuständigkeit für die Sonderschulung und die Institutionen für Menschen mit Behinderungen 2008 im Zuge des NFA an die Kantone übergegangen. Im Rahmen des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) werden zudem Beiträge an Behindertenorganisationen für individuelle Beratung sowie allgemeine Information, u.a. betreffend die Ausbildung geleistet.

Kantonale Stellen im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung

Die kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden sind teilweise in einem Amt zusammengefasst, teilweise bestehen eigenständige Ämter.

■ Den **kantonalen Berufsbildungsbehörden** obliegt die Aufsicht und Koordination der an der beruflichen Grundbildung Beteiligten, namentlich der Lehrbetriebe, Berufsfachschulen und der Berufsverbände. Sie sind für die Lehrabschlussprüfungen (EFZ-, EBA-Abschlüsse) zuständig und prüfen und bewilligen Gesuche um Massnahmen zum Ausgleich von behinderungsbedingten Nachteilen. Die Berufsbildungsbehörden beaufsichtigen auch den Förder- und Stützunterricht an den Berufsschulen und unterstützen Lernende, Lehrbetriebe und Schulen bei Problemen während der Ausbildung. Anders als bei den Mittelschulen gibt es in der beruflichen Grundbildung drei Lernorte (Lehrbetrieb, Berufsfachschule, überbetriebliche Kurse), was für die Information und Koordination der Beteiligten eine besondere Herausforderung darstellt.

■ Die **kantonalen Mittelschulbehörden** sind für die Aufsicht und Koordination der Fachmittelschulen und gymnasialen Maturitätsschulen zuständig. Die Aufsicht über die Maturitätsprüfungen obliegt in der Regel kantonalen Maturitätskommissionen.

■ **Unterstützende Angebote an der Nahtstelle 1:** Für Jugendliche mit Behinderungen sind gerade auch die kantonalen Angebote an der Nahtstelle zwischen der obligatorischen Schule in die Ausbildungsgänge auf Sekundarstufe II von grosser Bedeutung. In vielen Kantonen bestehen generell **Brückenangebote** für Jugendliche und junge Erwachsene, die keine Anschlusslösungen nach dem 9. Schuljahr gefunden haben, in Form von berufsvorbereitenden Schuljahren oder Vorlehren. Verantwortlich dafür sind meist die Berufsbildungsbehörden. In einigen Kantonen gibt es auch **sonderpädagogische Brückenangebote**.¹¹⁹ Unklar ist, welche Angebote Jugendlichen mit Beeinträchtigung, die integriert geschult wur-

¹¹⁹ Vgl. dazu Landert Charles, Daniela Eberli (2015): Bestandsaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit, Zürich:

den, zur Verfügung stehen: Bestehende reguläre Brückenangebote sind in der Regel nicht auf die Bedürfnisse von Jugendlichen mit Förderbedarf ausgerichtet, wären aber eigentlich die konsequente Folge nach der integrierten Schulung. Erste Angebote spezifisch für integriert beschulte Jugendliche mit Förderbedarf gibt es z.B. in Sursee und Zug. In den meisten Kantonen besteht darüber hinaus ein **Case Management Berufsbildung**, bei dem Jugendliche und junge Erwachsene individuell begleitet und unterstützt werden. In der Befragung haben sich die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden von 19 Kantonen zu den in ihrem Kanton bestehenden **Fachstellen und Koordinationsgremien** zur Behindertengleichstellung im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung geäußert. 9 Kantone geben an, dass es in ihrem Kanton keine spezifischen Strukturen im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz gebe. 8 Kantone nennen Fachstellen bzw. verwaltungsinterne Ansprechpersonen, Arbeitsgruppen oder kantonale Kommissionen, die sich mit der Behindertengleichstellung auf der Sekundarstufe II befassen (AG, BE, BS, FR, GE, LU, ZG, ZH).

Interkantonale Fach- und Koordinationskonferenzen im Bereich nachobligatorische Ausbildung auf Sekundarstufe II

Die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren EDK führt mehrere Fachkonferenzen und Koordinationskonferenzen, die für die Vollzugskoordination und den fachlichen Austausch zuständig sind. Bisher hat sich vor allem die **Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK)** spezifisch mit Fragen der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes befasst und 2014 Empfehlungen zum Nachteilsausgleich in der beruflichen Grundbildung an die Kantone verabschiedet (vgl. Abschnitt 6.4.3). Die Schweizerische Mittelschulämterkonferenz (SMAK), die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Studien- und Berufsberatung KBSB, die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung IKW) und die Koordinationskonferenzen (ICT und Bildung) dagegen haben das Thema bislang nicht explizit aufgegriffen. Teilweise befassten sich auch **regionale Koordinationsgremien** mit der Umsetzung des BehiG.

Mittelschulen und Berufsfachschulen

Lernende, die eine Attest-Ausbildung (EBA), eine drei- oder vierjährige Berufslehre (EFZ) oder eine Berufsmaturität absolvieren, besuchen die **Berufsfachschulen** (bis 2004 «Berufsschulen»), welche die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes und des Berufsbildungsgesetzes konkret umsetzen müssen. Mit der **Berufsschule für Hörgeschädigte BSFH** in Zürich-Oerlikon existiert in der Schweiz seit vielen Jahren auch ein spezialisiertes Angebot. Lernende mit einer Hörbehinderung aus allen Deutschschweizer Kantonen besuchen dort gemeinsam den allgemeinbildenden und berufspraktischen Unterricht. Das Angebot der BSFH deckt Ausbildungen im ganzen Bereich der beruflichen Grundbildung ab, einschliesslich der Berufsmaturität.

Lernende, die eine IV-Anlehre oder einer Praktischen Ausbildung nach INSOS (PrA) absolvieren, werden grossmehrheitlich begleitet durch **spezialisierte Institutionen**, die dem Branchenverband INSOS angeschlossen sind. Je nach Möglichkeiten der Jugendlichen erfolgt die begleitete berufliche Bildung im geschützten Rahmen in den Institutionen selber oder aber in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes (Supported Education). Supported Education-Lehrverhältnisse können jedoch auch von Fachstellen begleitet werden und müssen nicht zwingend über Institutionen laufen. Für den Unterricht im schulischen Teil gibt es teilweise institutionsübergreifende Berufsschulklassen. In Basel führt bspw. die Organisation «lehrundmehr» besondere Berufsschulklassen. Im Aargau besteht seit 2008 ein Angebot (Berufsschule SCALA), das räumlich in der Kantonalen Schule für Berufsbildung Aarau angesiedelt ist. In Bern besteht

aktuell ein Pilotversuch an der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern (GIBB) zur Führung von INSOS-Klassen.

Im Bereich der Mittelschulbildung sind es die **Fachmittelschulen und gymnasialen Maturitätsschulen**, welche die verfassungsrechtlichen und allfälligen kantonalen Bestimmungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen umzusetzen haben. Es gibt keine eigenen Schulen für Studierende mit Behinderungen, allerdings gibt es einzelne Kooperationsprojekte zwischen spezialisierten Institutionen und Mittelschulen (vgl. Abschnitt 6.4.3).

Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie weitere Unterstützungsstrukturen

■ **Behindertenorganisationen** leisten im Zusammenhang mit Massnahmen zum Nachteilsausgleich Information und Beratung. Sie stellen Informationen für Betroffene zur Verfügung und erarbeiten Arbeitshilfen für die Umsetzenden. Im Rahmen von Beratungen unterstützen sie Lernende mit Behinderungen und ihren Eltern darin, ihre Ansprüche geltend zu machen. Laut dem Vizedirektor des SBFI ist das Recht auf Nachteilsausgleich auch dank der Arbeit der spezialisierten Verbände bekannter geworden.

■ Ebenfalls im Berufsbildungsbereich aktiv sind **private und gemeinnützige Institutionen**, die oft dem Dachverband der **Institutionen für Menschen mit Behinderungen (INSOS)** angeschlossen sind. Die INSOS-Institutionen bieten in verschiedenen Berufsfeldern Schnupperlehren, Vorlehren, IV-Anlehren und praktischen Ausbildungen (PrA INSOS) an. Etliche INSOS-Institutionen sind ausserdem als Lehrbetrieb im Bereich von eidgenössisch anerkannten Attest-Ausbildungen (EBA) oder Berufslehren (EFZ) anerkannt. Weiter gibt es Angebote, welche Jugendliche oder junge Erwachsene mit Behinderungen und die beteiligten Ausbildungsinstitutionen bei der Ausbildung bzw. an den Schnittstellen von der Schule in die Ausbildung und von der Ausbildung in das Erwerbsleben unterstützen. Entsprechende Massnahmen (bspw. Supported Education) werden grösstenteils von der IV und teilweise auch von der Sozialhilfe finanziert.

Lehrbetriebe und Berufsverbände

In der dualen Berufsbildung ist eine Voraussetzung für die Ausbildung, eine Lehrstelle zu finden. Die Bereitschaft der Wirtschaft im Allgemeinen und der einzelnen Ausbildungsbetriebe im Besonderen, Jugendliche mit Behinderungen aufzunehmen, spielt also für deren Bildungschancen eine grosse Rolle. Es bestehen Pilotprojekte für die Ausbildung von Jugendlichen mit Behinderungen in einzelnen Betrieben. Eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema auf Verbandsebene hat bislang kaum stattgefunden. Es gibt noch wenig Selbstverpflichtung zu einem verbindlichen Engagement von dieser Seite.

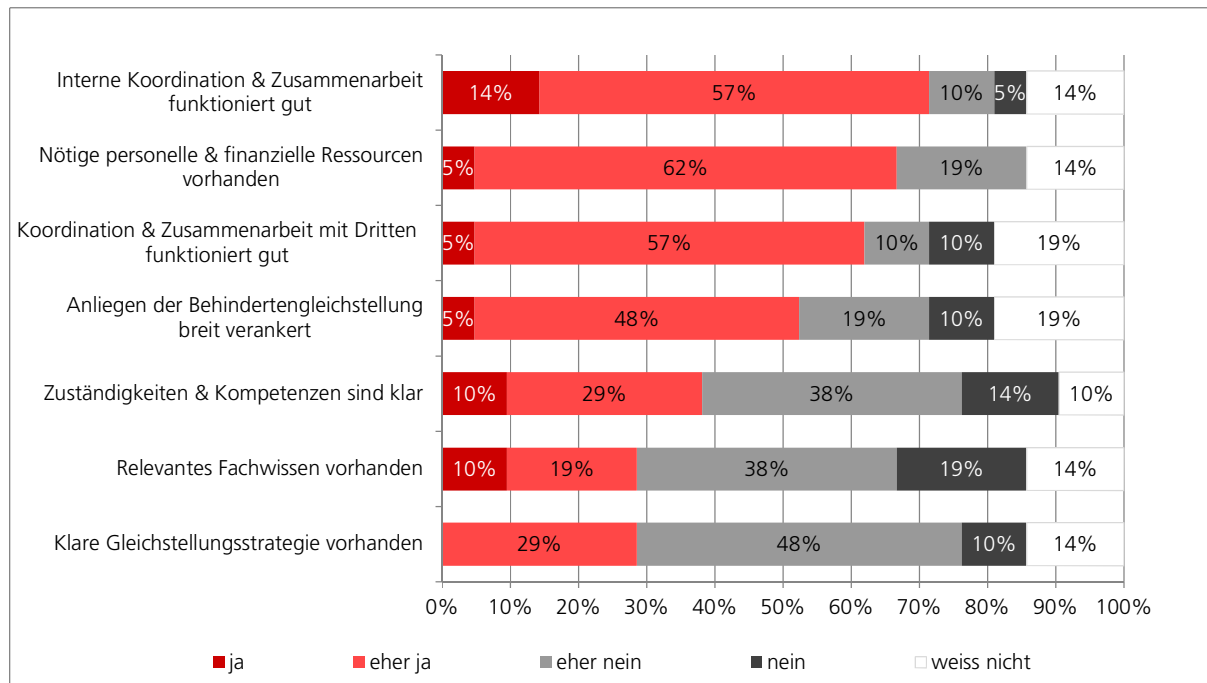
Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG im Bereich der Mittelschul- und Berufsbildung

Die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden wurden in der Behördenbefragung um eine Selbsteinschätzung zu den eigenen strukturellen Voraussetzungen gebeten (**Abbildung 38**). Laut einer Mehrheit von ihnen funktionieren die interne und externe Koordination und Zusammenarbeit insgesamt gut, ebenso seien die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Vorgaben vorhanden. Überwiegend kritisch äussern sie sich hingegen zur Klarheit der Zuständigkeiten und Kompetenzen. Eine Mehrheit der Behörden verneint zudem, dass in ihrem Kanton das relevante Fachwissen vorhanden ist. Gut die Hälfte sagt, dass das Anliegen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich breit verankert sei. Eine klare Gleichstellungsstrategie ist jedoch in den wenigsten Fällen vorhanden.

Unterschiede in den Antworten der kantonalen Mittelschulbehörden und der Berufsschulbehörden zeigen sich in zwei Punkten: Im Bereich der Berufsbildung erweist sich die Koordination und Zusammenarbeit mit Dritten und die Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen als grössere Schwierigkeit als bei den

Mittelschulen. Dies muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass in der Berufsbildung - neben den Berufsbildungsbehörden - mit den Lehrbetrieben, Berufsfachschulen und überbetrieblichen Kursen drei Lernorte involviert sind.

Abbildung 38: Beurteilung der strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung des BehiG durch die kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: Antworten von 21 kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden

Laut den Expert/innen der Fachkommission der Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK), die sich stark mit dem **Nachteilsausgleich** in der beruflichen Grundbildung auseinandersetzen, stellen aktuell weniger inhaltlichen Aspekte als die Regelung der Abläufe und Zuständigkeiten eine Herausforderung dar. Die Strukturen für die Umsetzung des in jüngster Zeit inhaltlich systematisierten Nachteilsausgleichs (vgl. unten) werden vielerorts erst definiert. Nur in wenigen Kantonen seien die Abläufe und Zuständigkeiten schon seit längerem klar geregelt und gut eingespielt. Zudem gibt es bei den bestehenden Regelungen grössere Unterschiede. So werden in den einen Kantonen (bspw. LU) Massnahmen zum Nachteilsausgleich im Qualifikationsverfahren von Anfang an verfügt, in den anderen Kantonen (bspw. ZG) erst bei der Anmeldung zur Lehrabschlussprüfung. Hier sind Bestrebungen zur einheitlichen Umsetzung im Gange. Die Berufsschullandschaft ist sodann abhängig von der Grösse des Kantons unterschiedlich komplex, was angepasste Lösungen erfordert. Der grosse Kanton St. Gallen hat bspw. eigens eine zentrale Fachstelle eingerichtet, welche die Anträge um Nachteilsausgleich prüft.

6.4.2 Bekanntheit des BehiG und Informationskanäle

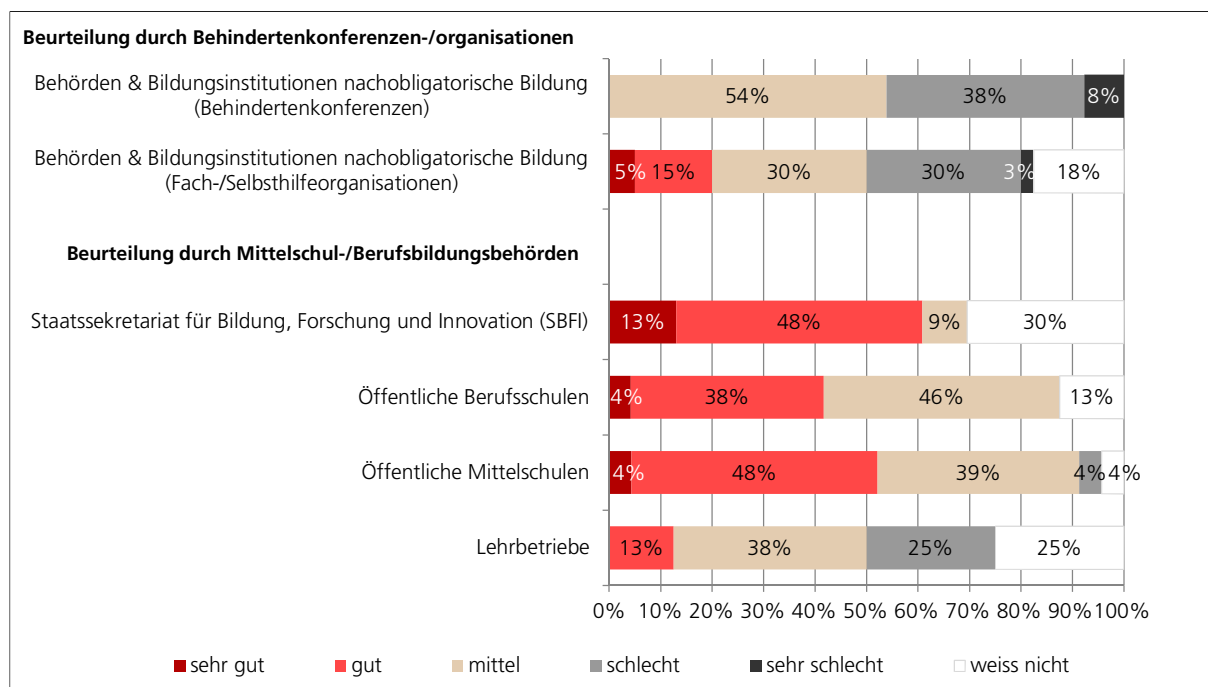
Wie gut sind die verschiedenen Akteure im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes informiert? Und welche Informations- und Weiterbildungsangebote nutzten sie selbst?

Einschätzung der Informiertheit der Akteure im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung

Die befragten Behindertenkonferenzen und Behindertenorganisationen haben eine generelle Einschätzung zur Informiertheit der Akteure der nachobligatorischen Bildung vorgenommen, die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden haben sich zu einzelnen Akteuren in diesem Feld geäussert (**Abbildung 39**).

Die Behindertenkonferenzen und -organisationen äussern sich alles in allem kritisch zum Informationsstand der **Behörden und Bildungsinstitutionen** im Bereich der nachobligatorischen Bildung. Von den 13 Behindertenkonferenzen schätzen 7 die Informiertheit dieser Akteure als mittel, 5 als schlecht und 1 als sehr schlecht ein. Seitens der Behindertenorganisationen gibt ein Fünftel zur Auskunft, dass die Bildungsbehörden und -institutionen nach ihrer Erfahrung gut oder sehr gut informiert seien, 30% bezeichnen deren Informiertheit als mittel und 30% als eher schlecht. Eine Organisation bewertet sie als sehr schlecht informiert. Knapp ein Fünftel der Behindertenorganisationen hat offenbar zu wenig Kontakt zu diesen Akteuren und konnte sich demzufolge nicht äussern.

Abbildung 39: Informiertheit der Akteure im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: Antworten von 13 Behindertenkonferenzen und 40 Behindertenorganisationen sowie von 24 kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden

Das **Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)**, welches die Oberaufsicht über die Berufsbildung wahrnimmt und die Eidgenössische Matura verantwortet, wird von den kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden überwiegend als zu Fragen der Behindertengleichstellung gut informiert wahrgenommen, wobei ein relativ grosser Teil der Kantonsbehörden keine Einschätzung abgeben konnte.

Laut den zuständigen kantonalen Behörden sind die **öffentlichen Berufsschulen und Mittelschulen**, welche die Vorgaben vor Ort konkret umsetzen, entweder mittel oder gut informiert, wobei die Informiertheit der Mittelschulen von den Befragten im Schnitt leicht höher eingestuft wird. Dass nur in Einzel-

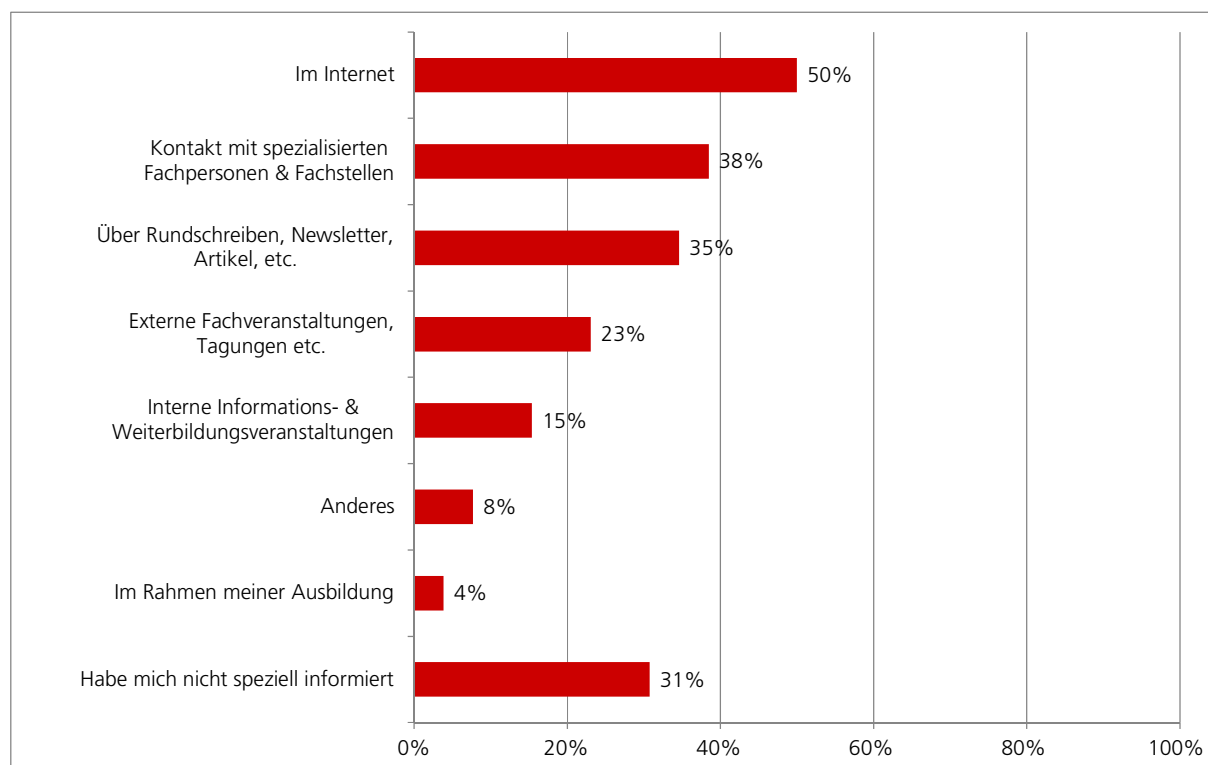
fällen ein kritisches Urteil gefällt wird, dürfte auch vor dem Hintergrund zu sehen sein, dass die Behörden bis zu einem gewissen Grad für die Information der ihnen unterstellten Institutionen verantwortlich sind.

Ergänzend wurde auch nach dem Informationsstand bei den **Lehrbetrieben** gefragt, die als primärer Lernort mit den Berufsschulen zusammenarbeiten. Ihr Informationsstand zu den Inhalten des BehiG wird vorwiegend als mittel bis schlecht eingeschätzt.

Genutzte Informationskanäle

Wie gelangen die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden selbst zu den für sie relevanten Informationen? Die Hälfte von ihnen nutzt das Internet als Informationsquelle. Gut ein Drittel haben Kontakt zu spezialisierten Fachpersonen und Fachstellen aufgenommen oder wurden via Rundschreiben, Artikel, Newsletter etc. informiert (**Abbildung 40**). Einige Behördenmitglieder haben die externen Fachtagungen zum Thema besucht, bei vier Behörden fanden interne Veranstaltungen oder Weiterbildungen statt. Nur eine Fachperson berichtet, dass sie die entsprechenden Qualifikationen im Rahmen ihrer Ausbildung erworben hat. Die kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden haben insgesamt zu fast einem Drittel erklärt, dass sie sich bisher nicht speziell über das BehiG informiert haben. Dies korrespondiert mit einzelnen Rückmeldungen aus den Expertengesprächen, wonach sich die kantonalen Behörden ihrer Umsetzungspflicht nicht oder zu wenig bewusst seien.

Abbildung 40: Eigene Information über das Behindertengleichstellungsgesetz



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
Basis: Antworten von 26 kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden

6.4.3 Aktivitäten und Massnahmen

In diesem Abschnitt wird beleuchtet, welche Massnahmen und Aktivitäten in den letzten zehn Jahren im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes und der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung auf Sekundarstufe II umgesetzt wurden.

Erarbeitung von Grundlagen, Instrumenten und Arbeitshilfen

■ **Empfehlung Nr. 7 der Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) zum Nachteilsausgleich**¹²⁰: Die 2014 für die ganze Schweiz erlassene Empfehlung will dazu beitragen, dass die Kantone die Regelung der Zuständigkeiten in Angriff nehmen und gleichzeitig eine Vereinheitlichung unterstützen. Wie die Vertreter/innen der bei der Erarbeitung federführenden Fachkommission berufliche Grundbildung (KBG) ausführen, geht es zum einen um eine interkantonale Vereinheitlichung, da Lernende aus kleinen Kantonen häufig in ausserkantonale Berufsschulen zugewiesen würden. Zum anderen sei innerhalb der Kantone eine Vereinheitlichung der heterogenen Praxis erforderlich. Wenn Lernende aus einem Betrieb unterschiedliche Schulen besuchen, könne es vorkommen, dass sie dort ganz unterschiedliche Dinge zur selben Sachlage hören, und dies gelte es zu verhindern.

Mit der Empfehlung der SBBK wurde ein wichtiger Schritt zur Implementierung und Vereinheitlichung des Nachteilsausgleichs in der beruflichen Grundbildung gemacht. Da sie erst kürzlich verabschiedet worden ist, stehe man aber erst am Anfang der Umsetzung, sagen die Vertreter/innen der SBBK. Die Herausforderung sei nun, die Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Akteure auf der Ebene der einzelnen Kantone weiter zu klären. Zu Diskussionen Anlass gibt insbesondere die Aufgabenteilung zwischen den kantonalen Behörden und den Bildungsinstitutionen bei der Festlegung und Verfügung von Massnahmen, die behinderungsbedingte Nachteile ausgleichen. Einerseits stellten sich die Schulen teilweise auf den Standpunkt, dass dies kein Entscheid einer fernen Behörde vom Bürotisch aus sein sollte und die Zuständigkeit daher bei den Schulen liegen sollte. Gleichzeitig wünschten auch sie sich aber eine gewisse Vereinheitlichung, berichtet der SBBK-Vertreter aus dem Kanton Zug. Im Falle der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern GIBB hat man beim Kanton den Antrag gestellt, selbst die Kompetenzen für Diagnose und Indikation von Nachteilsausgleichsmassnahmen zu erhalten, da man intern mit dem schulpsychologischen Dienst über eine kompetente Fachstelle verfüge, sagt der stellvertretenden Direktor der GIBB. Es sei allerdings möglich, dass sich bei einem solchen Modell die kantonalen Beratungsdienste eingeschränkt fühlen können.

Im Bereich der **Mittelschulbildung** bestehen auf überkantonaler Ebene keine analogen Empfehlungen, und es gibt nur wenige Kantone, die Richtlinien zu den Abläufen und Zuständigkeiten erlassen haben (vgl. unten). Da bei den Mittelschulen weniger Akteure involviert sind, ist der Koordinationsbedarf allerdings auch weniger ausgeprägt als im Berufsbildungsbereich. In der Praxis würden aber oft Unsicherheiten bestehen, wie den individuellen Anforderungen im Einzelfall Rechnung zu tragen ist. Daher werden Grundlagen, welche die Handlungssicherheit erhöhen, im Fokusgruppengespräch seitens des Vertreters der Mittelschulen begrüsst.

■ **Kompetenznachweis für Jugendliche ohne eidgenössischen Berufsbildungsabschluss**: Im Rahmen der Projektförderung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) wird aktuell ein Projekt zur Etablierung eines individuellen Kompetenznachweises für Jugendliche ohne eidgenössischen Berufsbildungsabschluss¹²¹ realisiert. Das von INSOS Schweiz initiierte Vorhaben wird gemeinsam mit der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) und dem Schweizerischen Gewerbeverband (SGV) unter Einbezug weiterer Partner durchgeführt und soll den Absolvent/innen einer praktischen Ausbildung (PrA INSOS) aber auch Lernenden, welche das EBA-Qualifikationsverfahren nicht bestanden haben, eine adäquate und anerkannte Bescheinigung ihrer Kompetenzen ermöglichen. Mit drei bis vier Branchenverbänden soll 2015 eine Pilotphase lanciert werden. Der Schreinermeisterverband, der Kauf-

¹²⁰ SBBK Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz / KBGB Kommission Berufliche Grundbildung (2014): Empfehlung Nr. 7, Thema Nachteilsausgleich, verabschiedet am 17.09.2014 von der Plenarversammlung SBBK, Bern.

¹²¹ Individueller Nachweis der Kompetenzen für Jugendliche, die keinen eidgenössischen Berufsbildungsschluss erlangen. SBFI Projekt 11-1260.

männische Verband sowie die Schweizerische Vereinigung für die Berufsbildung in der Logistik haben sich für das Pilotprojekt ausgesprochen. Mit dem Kompetenznachweis soll ein branchenanerkanntes Instrument eingeführt werden, gleichzeitig wird diskutiert, wie niederschwellig der Kompetenznachweis sein soll und welche Gruppen davon allenfalls nicht profitieren könnten, insbesondere Menschen mit geistigen Behinderungen.

■ **Kantonale und kommunale Strategien und Konzepte:** Über eine **koordinierte Strategie** für die Umsetzung der Behindertengleichstellung im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung auf der Sekundarstufe II verfügen nach Angaben der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden bislang lediglich zwei Kantone (FR, GE). Im Kanton Freiburg ist ein **Konzept** zum Nachteilsausgleich auf der Sekundarstufe II in Arbeit.

■ **Richtlinien, Instrumente und Arbeitshilfen:** Auf nationaler Ebene hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) 2011 ein **Merkblatt zum Nachteilsausgleich**¹²² bei Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen erarbeitet, welches die Umsetzung im Bereich der tertiären Berufsbildung konkretisiert. Im Rahmen der Projektförderung des SBFI wurde zudem ein grösseres **Projekt zum Nachteilsausgleich in der Berufsbildung** unterstützt, um den Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung besser zu definieren, zu verankern und bekannt zu machen.¹²³ Am Projekt beteiligt waren Behindertendachorganisationen und -verbände, Institutionen des Bundes und der Kantone sowie weiteren Akteure im Bereich der Berufsbildung und Arbeitswelt. Ein Produkt ist das 2013 publizierte umfassende **Handbuch zum Nachteilsausgleich**¹²⁴ für Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung, welches fokussiert auf einzelne Behinderungsarten deren Auswirkungen auf Zulassung, Ausbildung und Qualifikationsverfahren und spezifische Nachteilsausgleichsmassnahmen ausführt. Massgeblich beeinflusst durch konkrete Fälle aus der kantonalen Praxis und aufbauend auf dem Bericht ist auch die **Empfehlung Nr. 7 der SBBK zum Nachteilsausgleich**¹²⁵ entstanden.

In einzelnen Kantonen wurden (interne) **Richtlinien oder Merkblätter zum Nachteilsausgleich** in der Berufsbildung (u.a. BL, GE, LU, NW, ZG) oder an den Mittelschulen (u.a. BE, OW, ZH) erarbeitet. Teilweise verfügen auch einzelne Berufs- und Mittelschulen über eigene Grundlagen. An der Gewerblich-industriellen Berufsschule des Kantons Bern beispielsweise wurden die Empfehlungen der SBBK in einem schuleigenen Konzept aufgearbeitet. Diverse Grundlagen zum Nachteilsausgleich in Form von **Merkblättern, Wegleitungen** etc. wurden insbesondere auch von den Behindertenorganisationen, Fachverbänden und weiteren spezialisierten Institutionen erarbeitet.¹²⁶ Über das Thema Nachteilsausgleich hinaus werden von diesen Stellen auch weitergehende Informationsgrundlagen rund um Ausbildung, Berufswahl und Berufsbildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderungen bereitgestellt.

¹²² SBFI Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2011): Merkblatt Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen bei Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen, Bern: SBFI.

¹²³ SBFI Projekt 09-847. Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung in der Berufsbildung.

¹²⁴ SDBB Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung / Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Hrsg. (2013): Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung in der Berufsbildung, Bericht, mitfinanziert durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Bern: SDBB.

¹²⁵ SBBK Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz / KBGB Kommission Berufliche Grundbildung (2014): Empfehlung Nr. 7, Thema Nachteilsausgleich, verabschiedet am 17.09.2014 von der Plenarversammlung SBBK, Bern.

¹²⁶ U.a. Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik HfH (2012): Wegleitung Nachteilsausgleich in Schule und Berufsbildung; Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (2011): FAQ Nachteilsausgleich (wird aktualisiert, aktueller Stand August 2013). Daneben gibt es diverse Orientierungshilfen und Merkblätter von Behindertenorganisationen und Fachverbänden zum Nachteilsausgleich in spezifischen Bereichen, etwa bei Dyslexie, Dyskalkulie oder Hörbehinderungen.

Information und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen

■ **Informationsaktivitäten der kantonalen Behörden:** Knapp ein Viertel der Behörden hat intern Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen durchgeführt, rund ein Fünftel informierte in Form von Rundschreiben etc. Ein Fünftel stellt auf der Internetseite Informationen zu Regelungen im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz zur Verfügung.

■ **Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen:** Kantonsübergreifend fanden 2014 erstmals mehrere Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen für Behörden und Fachpersonen statt, welche sich vertieft mit dem **Nachteilsausgleich** befassten, darunter die Tagung zum Nachteilsausgleich auf der Sekundarstufe II der Schweizerischen Weiterbildungszentrale WBZ und des Schweizerischen Zentrums für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) im Oktober 2014, die Mittelschultagung des Bildungsraums Nordwestschweiz zum Nachteilsausgleich an den Mittelschulen (November 2014) und die Tagung zum Nachteilsausgleich in der Berufsbildung des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung EHB (November 2014). Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Empfehlungen der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) wurde das Thema dort auch an der Jahrestagung aufgegriffen.

■ **Beratung von Behörden und Fachpersonen:** Im konkreten Einzelfall bestehen nicht selten Unsicherheiten zu den Bedingungen und Möglichkeiten eines Nachteilsausgleichs, berichten die Auskunftspersonen im Experten- resp. Fokusgruppengespräch. Anders als im Baubereich existieren im Bildungsbereich keine vergleichbaren spezialisierten Beratungsstrukturen. Diese Rolle übernehmen teilweise die allgemeinen Fach- und Beratungsstellen der Behindertenverbände, welche Angaben zu den Auswirkungen der verschiedenen Behinderungen und der kompensatorischen Möglichkeiten im Sinne eines Nachteilsausgleichs machen können. Bei Gesuchen um Nachteilsausgleich sind grundsätzlich spezialisierte Fachpersonen bzw. Fachstellen beizuziehen, wobei die Praxis je nach Kanton oder je nach Schule unterschiedlich sein kann. Im erwähnten Handbuch zum Nachteilsausgleich sind auch Kontakte zu Fachstellen zusammengestellt, die Beratung anbieten können. Teilweise wurden auf der Ebene der Kantone oder einzelner Bildungsinstitutionen im Kontext der Bildungsintegration von Menschen mit Behinderungen Fachstellen bezeichnet. Nur in Einzelfällen dagegen sind es die zuständigen Behörden selbst, die angeben, dass sie in den vergangenen Jahren Fachpersonen beraten haben.

Massnahmen zum Nachteilsausgleich in der Mittelschul- und Berufsbildung

An zahlreichen Mittelschulen- und Berufsfachschulen werden Massnahmen des Nachteilsausgleichs umgesetzt. Diese können in unterschiedlichen Bereichen zur Anwendung kommen, etwa bei Aufnahmeprüfungen, Unterricht und Aufgaben, Leistungstests oder Abschlussprüfungen. Sie können Anpassungen der Ausbildungsdauer, technische Hilfsmittel und persönliche Assistenz, Zeitzuschläge bei Leistungstests oder Prüfungen, Anpassung der Aufgabenstellung oder Prüfungsform sowie auch räumliche Massnahmen betreffend dem Lern- und Prüfungsumfeld umfassen. Die Gesuche um Nachteilsausgleich haben in den vergangenen Jahren laut den Auskunftspersonen der Behörden bzw. Bildungsinstitutionen zugenommen, allerdings gibt es nirgends einen Gesamtüberblick über die Zahl der eingereichten und bewilligten Gesuche oder die Bereiche und die Art der umgesetzten Massnahmen.

Erarbeitung von angepassten Lehrmitteln

Im Rahmen der Finanzhilfen des EBGB wurden verschiedene Projekte zur Erarbeitung und Verbreitung von angepassten Lehrmitteln unterstützt. Dies betrifft einerseits elektronische Lehrmittel, die den Vorteil haben, dass sie für ein breites Spektrum von Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, wie der Geschäftsleiter der Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle» betont. Die Stiftung setzt sich dafür ein, bei den Lehrmittelverlagen, welche zunehmend auf elektronische Lehrmittel setzen, den internationalen Standard für elektronische Publikationen EPUB3 zu verankern, der die Zugänglichkeit für Seh- oder Hörbehinderte von Anfang an mit berücksichtigt (vgl. Kapitel

«Dienstleistungen»). Ebenfalls durch das EBGB unterstützt wurde die Erarbeitung von allgemeinbildenden Lehrmitteln für Absolvent/innen der praktischen Ausbildungen (PrA INSOS). Diese finden laut der Projektleiterin ABU-Lehrmittel für PraA-INSOS auch in den EBA-Ausbildungen grossen Anklang. Bei der Gewerblich-Industriellen Berufsschule Bern GIBB werden angepasste Lehrmittel als sehr wichtig und hilfreich erachtet. Solche Lehrmittel würden häufig in Bereichen geschaffen, in denen ein hoher Personalrekrutierungsbedarf besteht und in denen man deshalb auch Personen mit Beeinträchtigungen ansprechen will.

Fördermassnahmen in der Berufsbildung

Mit der SBBK-Empfehlung zum Nachteilsausgleich sollen nicht zuletzt auch Fördermassnahmen begünstigt werden: Die Empfehlung knüpft die Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen bei Teil- und Abschlussprüfungen an die Voraussetzung, dass Fördermassnahmen durchgeführt werden, die von einer Fachstelle empfohlen und in einer Vereinbarung festgehalten werden. Gestützt auf das Berufsbildungsgesetz bieten die Berufsfachschulen gewisse Fördermassnahmen und Förderkurse für Lernende mit Lernschwierigkeiten an. Im Rahmen der EBA-Ausbildungen kann eine fachkundige individuelle Begleitung (FIB) gewährt werden. Ein Problem sei, dass Stütz- und Förderkurse aufgrund der kantonalen Mindestvorgaben (z.B. mindestens 6 Teilnehmende) manchmal an der Zahl der Betroffenen scheitern würden, sagt der Vertreter der SBBK. Mit dem Instrument Nachteilsausgleich und Empfehlungen bestehe nun der Auftrag, auch bei zwei oder drei Personen Fördermassnahmen einzuleiten. Festgestellt wurde in den Experteninterviews und im Fokusgruppengespräch, dass die Fördermassnahmen in der Berufsbildung in den Kantonen und in den Institutionen sehr unterschiedlich umgesetzt werden. Einzelne Kantone sind aktiv geworden, im Kanton Bern hat bspw. das Mittelschul- und Berufsbildungsamt 2011 ein Rahmenkonzept erlassen und die Berufsschulen beauftragt, ein Konzept zu den integrativen Fördermassnahmen auszuarbeiten und umzusetzen.

Massnahmen im Bereich sonderpädagogischer Brückenangebote und integrativer Schulung auf der Sekundarstufe II

Mit der vermehrten integrativen Schulung in der Volksschule gewinnen das Thema der **Übergänge von integrierten Schüler/innen in die Berufsbildung** und die **integrative Schulung auf der Sekundarstufe II** zunehmend an Bedeutung. Inwieweit die Kantone hier aktiv geworden sind und konkrete Massnahmen ergriffen haben, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

■ **Brückenangebote:** Neben den allgemeinen **kantonalen Brückenangeboten** der Regelstrukturen bestehen in zahlreichen Kantonen **sonderpädagogische Brückenangebote** in Form von Berufswahl- oder Berufsvorbereitungsjahren bei den mit der Sonderschulung beauftragten Institutionen. In einigen Kantonen sind sonderpädagogisch ausgerichtete Brückenangebote in Diskussion, die sich an Schüler/innen aus der integrierten Oberstufe richten, für welche die allgemeinen kantonalen Brückenangebote zu wenig niederschwellig sind (bspw. ZG).

■ **Integrative Schulung auf Sekundarstufe II:** Weiter gibt es in verschiedenen Kantonen Projekte, die sich mit der integrativen Schulung nach der obligatorischen Schule befassen. So besteht bspw. im Kanton Baselland ein Projekt des Amtes für Berufsbildung und Berufsberatung. Dessen Ziel ist es, Anschlusslösungen für die integrierten Sonderschüler/innen nach Abschluss der Volksschule bereitzustellen, den Nachteilsausgleich zu konzipieren sowie Angebotslücken zu schliessen. Oder im Kanton Zug wird ein Projekt zur **integrativen Berufsschulung** am Gewerblich-industriellen Bildungszentrum (GIBZ) in Zusammenarbeit mit dem Heilpädagogischen Zentrum Hagendorn durchgeführt. In diesem Projekt werden die Übergänge gemeinsam mit den involvierten Personen angeschaut und die Berufsbildungsfähigkeit bereits in der Oberstufe abgeklärt.

Spezifische Ausbildungsangebote im Sinne der integrativen Schulung existieren im Kanton Aargau für Menschen mit Hörbehinderungen. Der bereits seit 2003 bestehende **Stützpunkt Gymnasium / Fachmittelschule** ist ein Kooperationsprojekt der Neuen Kantonsschule Aarau mit der Schwerhörigenschule Landenhof. Die Absicht ist, dass hörbehinderte junge Menschen bedarfsgerecht unterstützt werden und sich nicht allein an einer Mittelschule durchschlagen müssen. Dies lasse sich mit einem relativ einfachen technischen und pädagogischen Setting erreichen, berichtet der Prorektor der Neuen Kantonsschule Aarau. Der Stützpunkt funktioniere gut, jährlich habe man im Schnitt zwei bis drei Schüler/innen. Diese haben Anspruch auf Stützunterricht, der über die IV finanziert wird, auf audiopädagogische Begleitung sowie technische Infrastruktur, wie FM-Anlagen für Hörgeräte oder Implantate. Das Prinzip wurde inzwischen auch auf andere Mittelschulen übertragen. 2010 wurde zudem an der **Aargauischen Maturitätsschule für Erwachsene (AME)** das **Pilotprojekt Gymnasiale Maturität in Gebärdensprache** lanciert. Der berufsbegleitende Lehrgang ermöglicht Gehörlosen oder Hörbehinderten, welche die Gebärdensprache sprechen, integriert in Klassen mit hörenden Schüler/innen, den Erwerb einer eidgenössisch anerkannten Maturität.

Weitere gleichstellungsrelevante Massnahmen auf der Sekundarstufe II

■ **Nutzung der Möglichkeiten im neuen Berufsbildungsgesetz:** Mit dessen Inkraftsetzung wurde 2004 die zweijährige **berufliche Grundausbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA)** eingeführt, die grundsätzlich über zwei zusätzliche Lehrjahre anschliessend auch zu einer Lehre mit Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis EFZ führen kann. Diese Möglichkeit der langsamen und stufenweisen Bildung ist wichtig für Personen mit Lernbehinderungen, psychischen oder geistigen Behinderungen. Die Ausbildung kann bei Bedarf auch um ein Jahr verlängert werden. Die EBA-Ausbildungen werden in den Expertengesprächen deshalb grundsätzlich als wertvolles Angebot erachtet. Im Fokusgruppengespräch wurde allerdings festgestellt, dass die im Berufsbildungsgesetz für EBA-Ausbildungen ebenfalls verankerte Möglichkeit der **fachkundigen individuellen Begleitung (FIB)** in den Kantonen unterschiedlich grosszügig gewährt wird.

Als positives Beispiel hervorgehoben wurde die Berufsfachschule Basel. Dort wurde 2010 für EBA- wie EFZ-Ausbildungen das **Projekt «Klassenlehrperson plus»** gestartet, das im Schuljahr 2013/14 in der Abteilung Detailhandel in den Regelbetrieb überführt wurde: Die Klassenlehrpersonen übernehmen hier wenn immer nötig die Rolle des persönlichen Coachs und prüfen, ob besondere Fördermassnahmen angezeigt sind oder die Lernenden sonstige Unterstützung benötigen.

■ **Supported Education:** In den vergangenen Jahren wurden vermehrt Angebote im Sinne von Supported Education geschaffen, bei denen Lernende mit Behinderungen einzeln bedarfsgerecht bei der Suche nach einer Lehrstelle und während ihrer Ausbildung in einem Unternehmen oder regulären Lehrbetrieb des ersten Arbeitsmarktes begleitet werden. Bei IV-Berechtigten wird die individuelle Begleitung von der IV finanziert. Sie umfasst häufig auch eine Unterstützung beim Aufgleisen von Massnahmen zum Nachteilsausgleich. Supported Education basiert auf dem wissenschaftlich abgestützten Handlungskonzept Supported Employment im spezifischen Kontext der Berufsbildung.¹²⁷

Monitoring und Controlling

Von den kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden geben lediglich 2 an, dass in ihrem Kanton ein Monitoring zur Behindertengleichstellung in der nachobligatorischen Bildung besteht (LU, GE). Vorhanden sind Angaben zur Zahl der baulichen Verbesserungen und dem Anteil behindertengerechten Mittel- und Berufsschulen sowie der Anlaufstellen für Lernende mit Behinderungen an diesen Schulen. Im

¹²⁷ Vgl. www.supportedemployment-schweiz.ch

Kanton Luzern werden zudem Angaben zur Anzahl der Vereinbarungen im Rahmen des Nachteilsausgleichs an Mittelschulen erfasst.

Exkurs: Aktivitäten und Massnahmen im Hochschulbereich

Bereits vor Einführung des Behindertengleichstellungsgesetzes wurde 1999 in Kooperation der Universitäten Zürich und Basel ein Schweizerischer Hochschulführer für Studierende mit Behinderung lanciert. Informationen zu den Dienstleistungen für Menschen Behinderungen an verschiedenen Hochschulen sind heute auf dem von der Universität Zürich betriebenen Portal uniability.ch verfügbar, dem verschiedene Hochschulen angeschlossen sind.¹²⁸ Auf internationaler Ebene beteiligt sich die Schweiz ausserdem am Higher Education Accessibility Guide, einem Projekt der European Agency for Development in Special Needs Education, welches zur Information über die Situation und die Angebote für Menschen mit Behinderungen an Hochschulen beitragen soll.

Die Schweizer Hochschulen verfügen teilweise über spezialisierte Fachstellen, die (angehende) Studierende mit Behinderungen sowie hochschulinterne Fachpersonen beraten und als Drehscheibe zwischen den Bedürfnissen der Studierenden mit Behinderungen und den Anforderungen des Studiums funktionieren. Die Universität Zürich bietet auch einen Assistenzdienst an, bei dem Studierende mit Behinderungen andere oder neue Studierende unterstützen (bspw. Unterwegssein mit dem Rollstuhl, Lernstrategien etc.).

An den Hochschulen werden Nachteilsausgleichsmassnahmen wie Prüfungsanpassungen, Nutzung von Hilfsmitteln oder persönlicher Assistenz umgesetzt. Daneben gibt es weitere Massnahmen, die Menschen mit Behinderungen das Absolvieren eines Studiums ermöglichen sollen. Darunter Coaching-Angebote, die unter gewissen Voraussetzungen auch von der IV finanziert werden. Besonders bei Studierenden mit einer psychischen Behinderung, die mit ihrer Zeitplanung und der Strukturierung des Studiums Mühe haben, erachtet man die Begleitung durch erfahrene Fachpersonen als sehr wertvoll. Dies sei auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich Dozierende im Umgang mit psychisch erkrankten Studierenden oftmals überfordert fühlen, sagt die Verantwortliche der Servicestelle «Studieren ohne Barrieren» der Universität Basel. Persönliches Coaching fülle eine wichtige Lücke im Nachteilsausgleich von Studierenden mit psychischen Behinderungen, wobei die Finanzierung häufig ein Problem darstelle.

Im Rahmen der Finanzhilfen hat das EBGB verschiedene Projekte mitunterstützt, welche die Umsetzung der behindertengleichstellungsrechtlichen Vorgaben im Hochschulbereich unterstützen. In einem Projekt von AGILE.CH wurden gestützt auf eine empirische Erhebung zur aktuellen Situation an den Schweizerischen Hochschulen Grundlagen erarbeitet, welche den Zugang von Studierenden mit Behinderungen verbessern sollen. Unter anderem wurden Empfehlungen an die Hochschulen erarbeitet und die Website hindernisfreie-hochschule.ch lanciert. Unterstützt hat das EBGB ausserdem die Erarbeitung des 2012 publizierten Leitfadens zur Selbstevaluation für Hochschulen sowie die 2013 durchgeführte nationale Tagung «Studieren ohne Barrieren – Menschen mit Behinderungen an Schweizer Hochschulen», welche Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zusammen brachte.

6.4.4 Zusammenarbeit und Einschätzungen zu den Akteuren

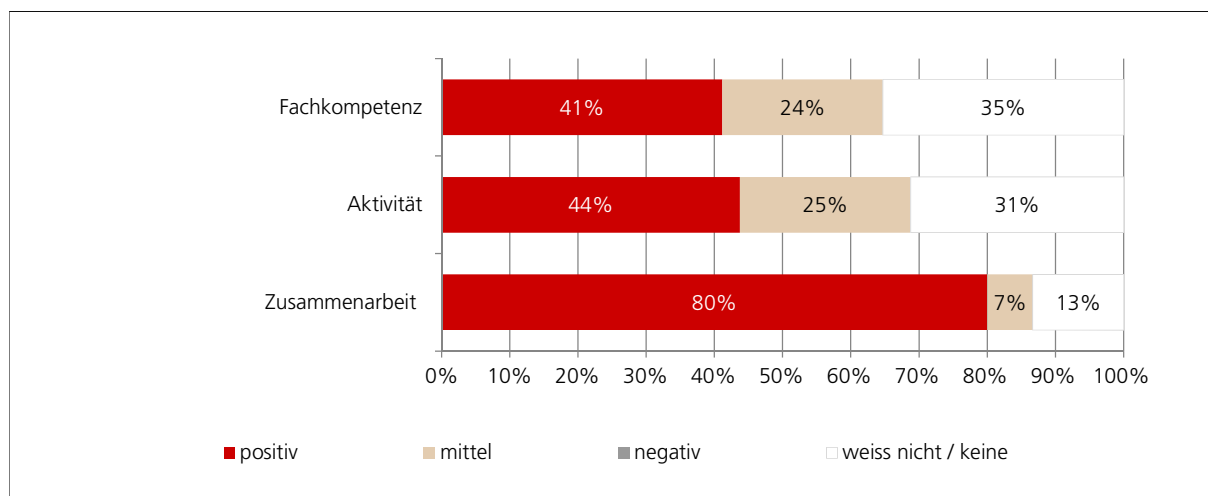
In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden geben diese Auskunft, mit welchen Stellen sie Kontakt haben und wie sie diese Akteure wahrnehmen und einschätzen.

¹²⁸ ETH Zürich, EPF Lausanne, Universitäten Basel, Bern, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) und Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH).

Stellen des Bundes im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung

Drei Viertel der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden haben in ihrer Arbeit direkt oder indirekt mit dem **Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)** zu tun und haben sich zu dessen Rolle im Bereich der Behindertengleichstellung geäußert. Die Zusammenarbeit mit dem SBFI wird von praktisch allen als gut bezeichnet, lediglich von einer Behörde als mittel. 7 der 11 Behörden, die effektiv in Kontakt mit dem SBFI stehen, attestieren dem Bundesamt hohe Fachkompetenz und proaktives Handeln. 4 Behörden äussern sich zurückhaltender (mittlere Fachkompetenz; handelt zwar, aber reaktiv). Die Behindertenkonferenzen haben keinen Kontakt zum SBFI, die Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen nur in Einzelfällen.

Abbildung 41: Wahrnehmung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) durch die kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

Basis: Antworten von 20 kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden, die in ihrer Arbeit mit dem SBFI zu tun haben

Im Bereich der beruflichen Grundbildung hat sich das SBFI nach eigenen Aussagen bisher nicht sehr intensiv mit der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes beschäftigt, weil dies zum Aufgabenbereich der Kantone gehört. Im Rahmen der Projektförderung hat es allerdings entsprechende Projekte unterstützt, denen in den Expertengesprächen eine wichtige Impulsfunktion zugeschrieben wird.

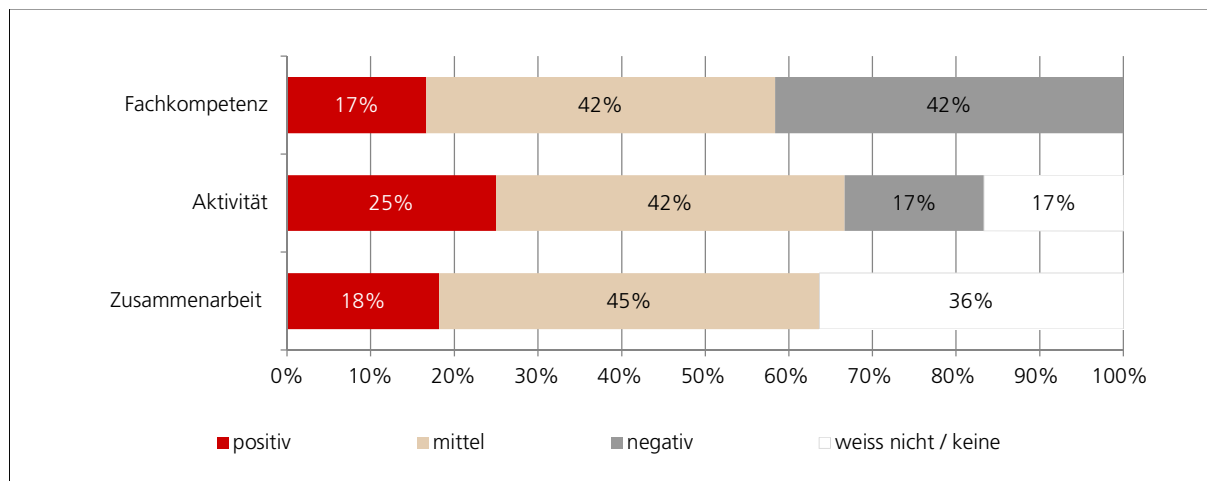
Kantonale Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden

Mit den kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden hat ein relativ kleiner Teil der Behindertenkonferenzen und -organisationen direkt oder indirekt zu tun, wobei dies noch häufiger bei den Berufsbildungsbehörden (28%) der Fall ist als bei den Mittelschulbehörden (17%).

Den **Berufsbildungsbehörden** attestiert nur ein Fünftel der Behindertenkonferenzen und -organisationen hohe Fachkompetenz in der Behindertengleichstellung, die übrigen schätzen diese als mittel oder gar tief ein. Nur ein Viertel erklärt, die Berufsbildungsbehörden handelten proaktiv, meist besteht der Eindruck, dass sie reaktiv und in einzelnen Fällen gar nicht handeln. Zur Zusammenarbeit kann sich über ein Drittel der Behindertenorganisationen und -konferenzen nicht äussern. Wo eine Zusammenarbeit besteht, wird sie überwiegend als mittel beurteilt.

Über die **Mittelschulbehörden** haben sich nur fünf Konferenzen und Organisationen der Behinderten äussern können, sie tun dies aber ähnlich kritisch wie über die Berufsbildungsbehörden.

Abbildung 42: Einschätzung der kantonalen Berufsbildungsbehörden durch die Behindertenkonferenzen und -organisationen



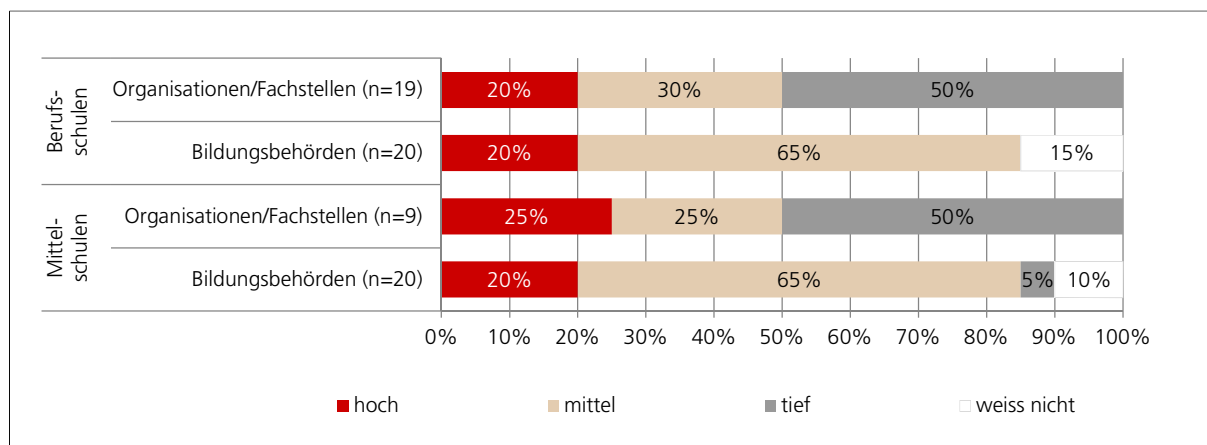
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
 Basis: Antworten von 12 Behindertenkonferenzen und Behindertenorganisationen, die in ihrer Arbeit mit den Behörden zu tun haben

Öffentliche Mittelschulen und Berufsfachschulen

Mit öffentlichen **Berufsfachschulen** haben rund 30% der Behindertenorganisationen und Fachstellen direkt oder indirekt zu tun, mit öffentlichen **Mittelschulen** ist dies seltener der Fall (15%).

Die Mittelschulen und die Berufsfachschulen werden praktisch gleich beurteilt, wie **Abbildung 43** zeigt: Lediglich rund ein Fünftel aller Befragten attestieren den Schulen hohe **Fachkompetenz** im Bereich der Behindertengleichstellung. Die Behindertenorganisationen und Fachstellen äussern sich allerdings deutlich kritischer über die Bildungsinstitutionen als die kantonalen Aufsichtsbehörden. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Behindertenorganisationen und Fachstellen häufig mit den Schulen zu tun haben, wenn es um Konfliktfälle geht.

Abbildung 43: Fachkompetenz der öffentlichen Mittelschulen und Berufsfachschulen aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der zuständigen kantonalen Bildungsbehörden (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)

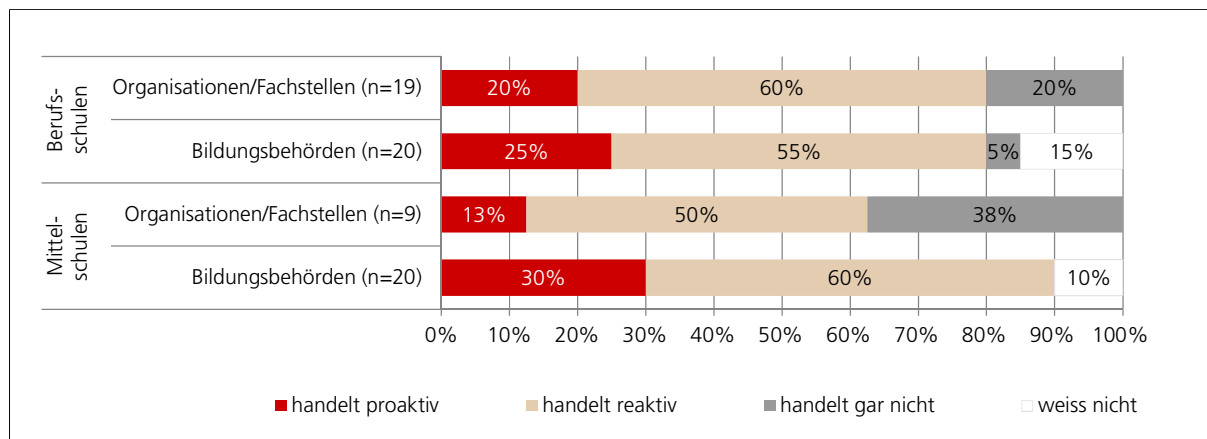


Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: Nur Stellen, die in ihrer Arbeit mit den Mittel- und Berufsfachschulen zu tun haben

Auch zum Grad der **Aktivität** der öffentlichen Mittelschulen und Berufsfachschulen äussern sich die Behindertenorganisationen und Fachstellen grundsätzlich kritischer als die kantonalen Behörden (**Abbildung**

44). Einig sind sie sich in ihrer globalen Wahrnehmung, dass die Mehrheit der Mittelschulen und Berufsfachschulen nicht von sich aus proaktiv, sondern primär auf Anstoss von aussen oder gar nicht handeln.

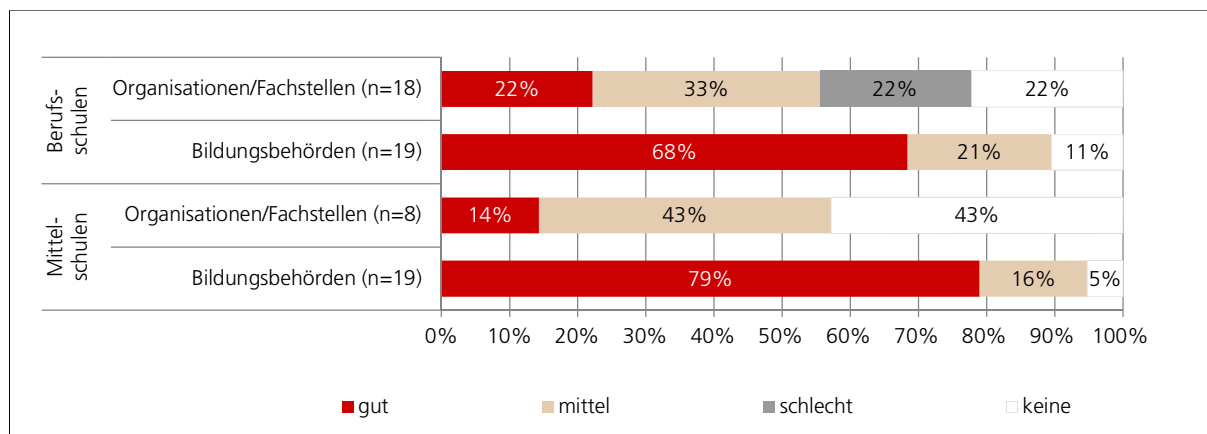
Abbildung 44: Aktivität der öffentlichen Mittelschulen und Berufsfachschulen aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der zuständigen kantonalen Bildungsbehörden (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: Nur Stellen, die in ihrer Arbeit mit den Mittel- und Berufsfachschulen zu tun haben

Von den kantonalen Bildungsbehörden wird die **Zusammenarbeit** mit den Mittelschulen und Berufsfachschulen in Fragen der Behindertengleichstellung überwiegend als gut bezeichnet, nur in wenigen Kantonen als mittel (**Abbildung 45**). Die Behindertenorganisationen und Fachstellen können sich vor allem zur Zusammenarbeit mit Berufsfachschulen äussern. Diese wird von einem Drittel als mittel und von je einem Fünftel als gut bzw. als schlecht wahrgenommen.

Abbildung 45: Zusammenarbeit mit den öffentlichen Mittelschulen und Berufsfachschulen aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der kantonalen Bildungsbehörden (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: Nur Stellen, die in ihrer Arbeit mit den Mittel- und Berufsfachschulen zu tun haben

Über alles betrachtet werden die Mittel- und Berufsfachschulen in den Bestrebungen zur Realisierung der Behindertengleichstellung als nicht sehr aktiv wahrgenommen, in den Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch werden jedoch auch Beispiele von engagierten und innovativen Schulen angesprochen (vgl. Abschnitt 6.4.5).

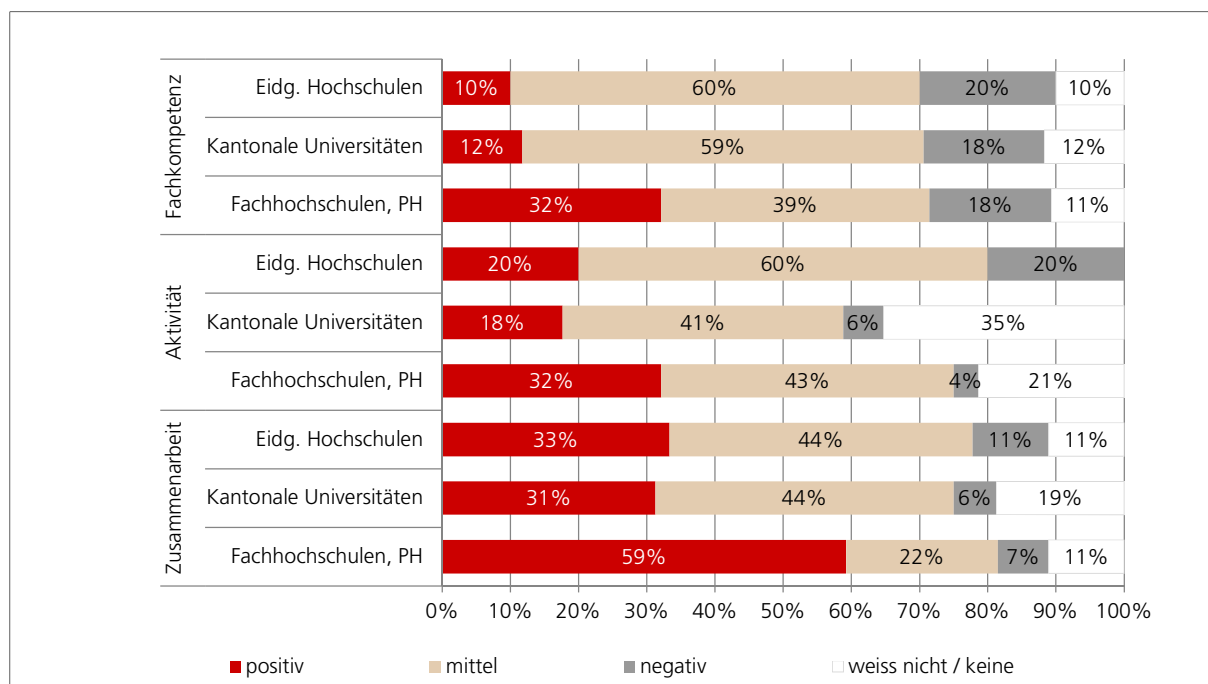
Exkurs: Bildungsinstitutionen auf Tertiärstufe

Die Behindertenorganisationen und Fachstellen wurden zusätzlich über die Ausbildungsinstitutionen auf Tertiärstufe befragt. 15% von ihnen haben direkt oder indirekt mit den beiden **Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETHZ und EPFL** zu tun, knapp ein Drittel mit **kantonalen Universitäten** und rund die Hälfte mit **Fachhochschulen bzw. Pädagogischen Hochschulen**.

Die **Eidgenössischen Hochschulen und kantonalen Universitäten** werden von den Befragten ähnlich beurteilt. Punkto **Fachkompetenz** im Bereich Behindertengleichstellung stellen ihnen lediglich ein Zehntel der Organisationen und Fachstellen ein gutes Zeugnis aus, nur rund ein Fünftel stellt einen **proaktiven Umgang** mit dem Thema fest, ansonsten besteht die Wahrnehmung, dass die Hochschulen erst reagieren, wenn sie müssen. Die **Zusammenarbeit** wird von einem Drittel als gut beurteilt, vom Rest zumeist als mittel.

Durchwegs besser schneiden im Urteil der Stellen auf Behindertenseite die **Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen** ab. Sie werden möglicherweise nicht nur als Ausbildungsinstitutionen wahrgenommen, sondern auch als Akteure in der praxisorientierten Forschung, die im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verschiedene Berichte und Grundlagen erarbeitet haben oder an entsprechenden Projekten beteiligt waren.

Abbildung 46: Einschätzung der Eidgenössischen Hochschulen, kantonalen Universitäten, Fachhochschulen & Pädagogischen Hochschulen aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

Basis: Antworten von Behindertenorganisationen und Fachstellen, die mit den Eidg. Hochschulen (n=10), den kantonalen Universitäten (n=17) und den Fachhochschulen/Pädagogische Hochschulen (n=38) zu tun haben.

Bei den universitären Hochschulen werden in den Expertengesprächen nach wie vor gewisse Befürchtungen und Widerstände gegenüber der Integration von Studierenden mit Behinderungen ausgemacht. An der Universität herrsche immer noch das ‚Almosen‘-Denken vor und die Angst, dass die Qualität der Studiengänge nachlasse, wenn man Menschen mit Behinderungen zulässt, stellt der Leiter des Zentrums für selbstbestimmtes Leben fest. Ein weiteres Problem sieht AGILE.CH darin, dass an vielen Hochschulen nach

wie vor Fach- und Beratungsstellen für Studierende mit Behinderungen fehlen bzw. dass die bestehenden Stellen häufig über wenig Ressourcen verfügten. Allerdings gibt es auch Institutionen, die bei den Behindertenorganisationen als vorbildlich gelten und die teilweise bereits vor der Einführung des Behindertengleichstellungsgesetzes aktiv waren, so insbesondere die Universität Zürich, aber auch die Universität Basel.

Behindertenorganisationen und Fachstellen

Wie werden umgekehrt die Behindertenorganisationen von den kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden wahrgenommen? Die Behörden wurden zunächst zu ihrer Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen befragt. Gut die Hälfte der 22 antwortenden Behörden hat nach eigenen Angaben gar nicht mit Behindertenorganisationen oder ihren Fachstellen zu tun. Am häufigsten genannt wird von den übrigen der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband SBV/FSA (5 Nennungen). Kontakte bestehen weiter zur ehemaligen Fachstelle Egalité Handicap (heute Abstimmung Gleichstellung von Integration Handicap), zu Pro Infirmis und insieme (jeweils 4 Nennungen) sowie zu Autismus Schweiz (3 Nennungen). Im Kontakt ist man seltener auch mit Procap und kantonalen Bauberatungsstellen (jeweils 2 Nennungen). Einzelne Behörden haben jeweils mit anderen spezialisierten Organisationen für Menschen mit Seh-, Hör- oder Mobilitätsbehinderungen Kontakt, hingegen nicht mit den kantonalen Behindertenkonferenzen. Die kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden äussern sich - sofern sie ein Urteil abgeben - praktisch durchwegs positiv zur Fachkompetenz, der Aktivität und der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Organisationen.

6.4.5 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung

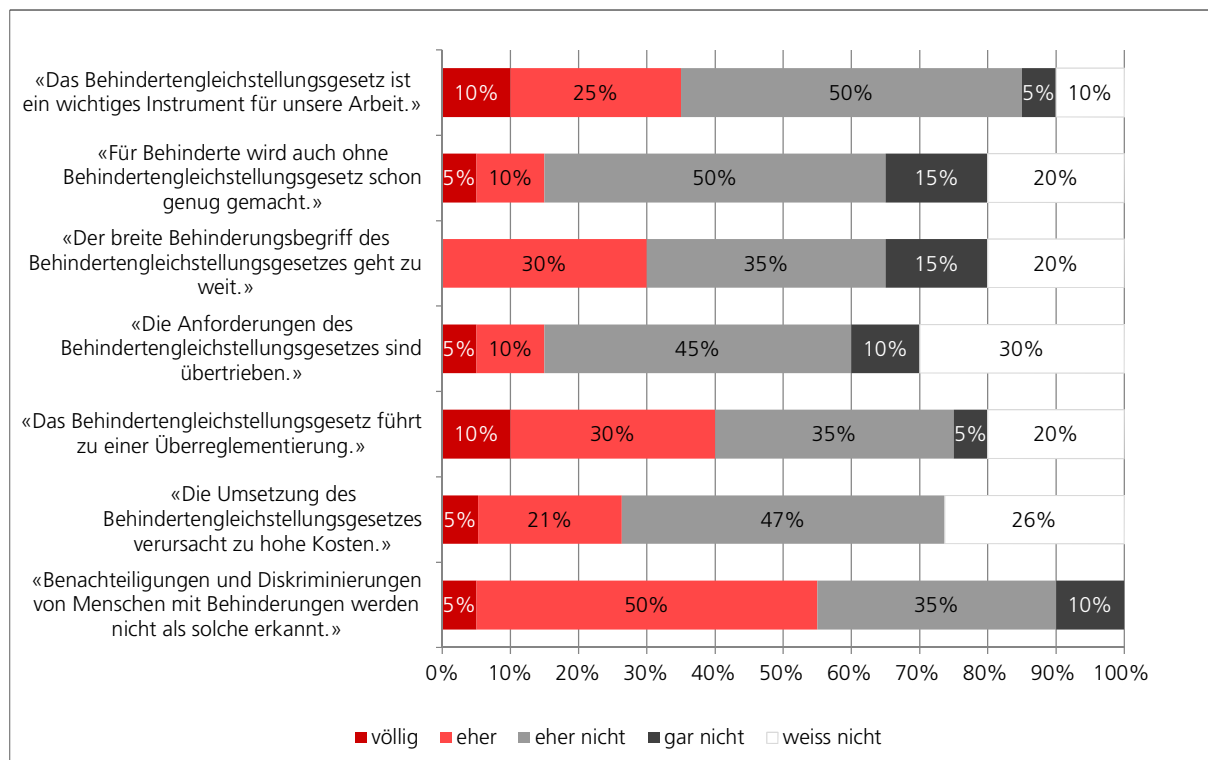
Welche Faktoren begünstigen oder behindern die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich der nachobligatorischen Bildung aus Sicht der Befragten? In den Expertengesprächen wurden zunächst die generellen Herausforderungen angesprochen, die sich aufgrund der Kompetenzordnung im Bildungsbereich im Zusammenspiel mit dem BehiG ergeben. Die **Zuständigkeiten und der Vollzug sind stark föderalistisch geprägt** und die Kantone verfügen im Bildungsbereich, trotz bundesrechtlicher oder interkantonaler Regelungen, über eine hohe Autonomie. In den Expertengesprächen wurden Zweifel geäussert, ob sich die Umsetzenden auf der untersten Stufe, die Schulleitungen und Lehrkräfte, ihrer Pflicht zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bewusst sind. Eine weitere Anforderung bei der Umsetzung des Benachteiligungs- (bzw. des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots) liegt darin, dass die **Vorgaben für die verschiedenen Bereiche** (berufliche Grundbildung, gymnasiale und Fachmaturitätsausbildungen etc.) **konkretisiert** und **Massnahmen zudem immer im Einzelfall festgelegt** werden müssen. Die Herausforderung sei, sagt der Leiter des EBGB, dass Behörden, Berufsverbände, Berufsschulen etc. Vorgaben und Konkretisierungen erarbeiten müssten. **Grundlagen und Empfehlungen** zum Nachteilsausgleich, wie sie in jüngerer Zeit erarbeitet wurden, begünstigten die Umsetzung wesentlich. Als wichtig erachtet werden auch **interkantonale und innerkantonale Austauschgremien** zum Nachteilsausgleich, um Handlungssicherheit für Entscheidungen zu schaffen.

In den Expertengesprächen und in der Fokusgruppe wurde weiter die Bedeutung von **organisatorischen und strukturellen Massnahmen** betont. An der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern (GIBB) werden beispielsweise alle Angebote im Bereich der Attest-Ausbildungen, Vorlehren, Stütz- und Fördermassnahmen durch die gleiche Abteilung geführt. Wenn sich ein Team umfassend mit Fragen der Integration und Gleichstellung von Lernenden mit Behinderungen befasst, ist dies nach der Erfahrung des stellvertretenden GIBB-Direktors vorteilhaft und führt zu innovativen Projekten und Lösungen. Sehr wichtig war für die GIBB auch der Aufbau eines Schulpsychologischen Dienstes auf dieser Stufe, der für Lernende mit Behinderungen an der GIBB sehr pragmatische Lösungen im Einzelfall ermögliche. Um Stigmatisierung

gen und dadurch bewirkte Nichtinanspruchnahmen zu vermeiden, werde dieser Dienst bewusst als «Beratungsstelle» geführt. Wichtig ist auch, wie allfällige Fachpersonen und Fachstellen hierarchisch in eine Institution eingebettet sind. Die Leiterin der Fachstelle Studium und Behinderung der Universität Zürich führt bspw. an, dass die Integration der Fachstelle in die zentralen Dienste der Universität den Einfluss auf alle Bereiche der Hochschule erhöht habe.

Deutlich wurde auch, dass es heute stark **personenabhängig** ist, ob die Vorgaben des Gesetzes auf der Ebene der Bildungsinstitutionen aktiv umgesetzt werden oder nicht, was wiederum die Bedeutung der institutionellen und strukturellen Verankerung der Gleichstellung unterstreicht. Grosse Wichtigkeit kommt ausserdem den **konkreten Fällen** zu: Es werden dann Massnahmen ergriffen, wenn man es real mit Menschen mit Behinderungen zu tun hat. Aus den Schilderungen wird auch klar, dass die Massnahmen manchmal nicht zu einer über den Einzelfall hinausgehenden grundsätzlichen (Haltungs-)Änderung führen. Einzelne Fälle haben jedoch sehr viel ausgelöst, wie die Vertreter/innen der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) berichten. Die personenabhängige Umsetzung führt dazu, dass der Handlungsspielraum zugunsten der Behindertengleichstellung sehr unterschiedlich genutzt wird. «Das hängt sehr damit zusammen, welche Grundhaltung und Möglichkeiten im Kanton bestehen und wie eine Schule geleitet ist. Unsere Bestrebung auf der Ebene SBBK ist es, dem Thema Raum zu geben, es ernst zu nehmen und dranzubleiben. (...) Aber bis die Empfehlung bei jeder Lehrperson, bei allen Ausbildungsberatenden angekommen ist, da müssen wir auch auf unserer Ebene noch arbeiten, damit Lehraufsicht und Schulaufsicht dem Thema die nötige Gewichtung geben.» (Schläppi SBBK)

Abbildung 47: Einschätzungen des BehiG aus der Sicht der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden



Quelle: Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
 Basis: Antworten von 20 Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden

Anhand verschiedener Aussagen wurden in der Behördenbefragung die **Akzeptanz des BehiG** und **Einschätzungen und Haltungen** bei den Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden erhoben (vgl. **Abbildung 47**). Lediglich gut ein Drittel der Antwortenden bejaht die Aussage völlig oder eher, dass das BehiG

für sie ein wichtiges **Arbeitsinstrument** ist. Das Gesetz selbst und das Anliegen der Behindertengleichstellung stossen bei den Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden jedoch grundsätzlich auf **Akzeptanz**, allerdings auch nicht restlos bei allen: Einige sind der Ansicht, für Menschen mit Behinderungen werde auch ohne Behindertengleichstellungsgesetz schon genug gemacht, die meisten widersprechen dieser Aussage jedoch. Den breiten **menschenrechtliche Behinderungsbegriff** des BehiG erachtet ein überwiegender Teil als nicht zu weit gehend. Dass es auch andere Stimmen gibt, kann mit Unsicherheiten zu tun haben, die im Umgang mit gewissen Behinderungsarten bestehen. Die **Anforderungen** des BehiG sind nach den meisten Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden nicht übertrieben. Ein vergleichsweise grosser Teil kann diese Frage jedoch nicht beurteilen, was ein weiterer Hinweis darauf sein könnte, dass die Bestimmungen den Befragten eher wenig bekannt sind. Eine bedeutende Minderheit von 40% ist der Ansicht, dass das Gesetz zu einer **Überreglementierung** führe, und ein Viertel der Befragten stimmt der Aussage zu, dass das Behindertengleichstellungsgesetz zu hohe **Kosten** verursache.

Die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden erachten die Anforderungen des Gesetzes also generell nicht als übertrieben, in den Gesprächen mit Expert/innen werden gleichwohl auch gewisse **Widerstände und Befürchtungen** angesprochen. Bezogen auf die Berufsbildung stellen die Vertreter/innen der SBBK fest, dass namentlich bei den Berufsverbänden gewisse Befürchtungen bestünden, dass Massnahmen zur Gleichstellung zu einer allgemeinen Abwertung der Bildungsabschlüsse führten. Mit der SBBK-Empfehlung wolle man zeigen, dass es nicht das Ziel ist, die Berufsbildung zu verwässern, sondern Klarheit in den existierenden Einzelfällen herzustellen. Am Grundsatz, den Wert der Ausbildung und der Qualifikationsverfahren der EBA und der EFZ zu behalten, werde nicht gerüttelt, aber man biete Unterstützung zur Erreichung der geforderten Leistungsziele.

Ein Stolperstein bei der Realisierung der Gleichstellung kann auch darin bestehen, dass **Benachteiligungen und Diskriminierungen nicht als solche erkannt** werden. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Behörden erachtet dies als ein Problem (vgl. **Abbildung 47**). Dass es in gewissen Fällen schwierig ist, Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung zu erkennen, wird auch in den Experteninterviews angesprochen. Betroffen davon sind insbesondere Menschen mit psychischen oder Lernbehinderungen.

Die Umsetzung des BehiG im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung wird auch durch die verstärkten Bestrebungen zur **Integration in der obligatorischen Schule** beeinflusst. Die zunehmende Integration auf der Sekundarstufe I spüre man auf der Sekundarstufe II je länger je mehr und es entstehe Druck, sagen die Vertreter/innen der SBBK. Die Erwartungen der Eltern, die ihre Jugendlichen in der obligatorischen Schule integriert haben, seien hoch. Sie erwarteten, dass dies auch auf der Sekundarstufe II so weiterlaufe und die Jugendlichen integriert sind und nicht eine Sonderstellung haben. In einem aktuellen Projekt zum Übergang I von integrierten Jugendlichen mit Förderbedarf beobachtet Susanne Aeschbach von der Hochschule Luzern in einem aktuellen Forschungsprojekt, dass die Integration von Lehrpersonen, Heilpädagoginnen und -pädagogen und weiteren involvierten Akteuren nicht zu Ende gedacht ist, sondern am Übergang in die Sekundarstufe II aufhört: «Auch wenn die schulische Integration sehr gut gelungen ist, wird am Übergang in die Sekundarstufe II die Behinderung der Jugendlichen wieder ins Zentrum gerückt und argumentiert, die berufliche Integration könne wegen der Behinderung nicht gelingen.»

Doch auch in der Grundschule ist die Integration noch nicht überall selbstverständlich. Der Präsident des Gleichstellungsrats und die Geschäftsführerin der Dachorganisation AGILE.CH stellen fest, dass im Grundschulbereich wichtige Fortschritte in Richtung einer integrativen Schulung erzielt wurden, aber grosse Unterschiede bestehen. «Il y a dans certaines régions ou cantons encore des réticences et la tendance à interpréter la possibilité d'une scolarisation spéciale en faveur de l'enfant de manière systématique.» (Margot-Cattin, Gleichstellungsrat.ch). Teilweise werden gar Rückschritte ausgemacht. Der Einfluss des BehiG im Grundschulbereich wird insgesamt als eher gering erachtet. Die entscheidende Veränderung

hätten die neue Finanz- und Aufgabenteilung (NFA) und die damit verbundenen Massnahmen gebracht. Nach kritischer Einschätzung des Geschäftsführers des Zentrums für selbstbestimmtes Leben (ZSL) habe das BehiG bei der schulischen Integration nichts erreicht, obwohl die Fachstelle Égalité Handicap mit einzelnen Fällen beschäftigt gewesen sei. Hingegen habe die NFA nicht zuletzt die finanziellen Anreize zur integrativen Schulung verändert. Es sei für die Kantone heute profitabel, Kinder zu integrieren, während es zuvor billiger war, Kinder in die von der IV finanzierte Sonderschulung zu schicken. Gleichzeitig wird der Übergang der Verantwortung für die Sonderpädagogik an die Kantone von den Behindertenorganisationen insgesamt aufmerksam beobachtet und die bisherige Umsetzung von einigen Seiten auch kritisch beurteilt. «Da wird Schindluderei getrieben, indem man die Kinder integriert und doch nicht die notwendigen Ressourcen aufwendet, die man vorher sehr wohl gezahlt hat. Vorher hat man 50'000 Franken in die Sonderschulung gesteckt, und jetzt sollte das Kind mit 2'000 bis 3'000 Franken Mehrkosten integriert werden, das geht nicht», empört man sich beim Zentrum für Selbstbestimmtes Leben.

6.4.6 Konfliktfälle und Konfliktlösung

In der Behördenbefragung haben sich 21 Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden aus 17 Kantonen zu ihren Erfahrungen mit Konfliktfällen im Kontext des BehiG in den letzten zehn Jahren geäussert. In 4 Kantonen haben die Behörden laut eigenen Angaben bisher noch nie mit Konflikten um eine Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zu tun gehabt, aus den übrigen 13 Kantonen werden Konfliktfälle berichtet. Von den Behindertenkonferenzen und -organisationen hatte die Mehrheit seit 2004 mit Konfliktfällen zu tun, gut ein Drittel hat sich mit Konflikten im Bereich der staatlichen nachobligatorischen Aus- und Weiterbildung befasst.

In den von den Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden berichteten Konfliktfällen wurde am häufigsten eine informelle Lösung mit den Beteiligten gefunden und in der Folge auf eine Beschwerde verzichtet. Die Behörden hatten es aber auch mit Beschwerden und Rekursen zu tun. Der Vertreter vom Amt für Berufsbildung des Kantons Zug berichtet im Gespräch, dass die Zahl der Anträge auf Nachteilsausgleich steige, gleichzeitig aber auch die Zahl der Rekurse gegen Prüfungsentscheide zunehme. Daher sei ein Rahmen wichtig, der wie die Empfehlung der SBBK die nötige Unterstützung gebe, richtig zu handeln und Massnahmen frühzeitig zu verfügen. Manchmal brauche es auch mutige Entscheide, beantragte Massnahmen abzulehnen, sagt der im Expertengremium der SBBK tätige Kantonsvertreter. Anträge allein aus Angst vor Rekursen ungeprüft anzunehmen, sei problematisch. Mit der SBBK-Empfehlung habe man nun eine Grundlage, auf der man die Palette der Massnahmen prüfen könne. Sein Kollege aus dem Kanton Thurgau ergänzt, dass der kritische Blick von Ärzten und Juristinnen die Vereinheitlichung der Praxis begünstige. Wenn diese feststellten, dass Arztberichte an den drei Lernorten unterschiedlich interpretiert würden, so erhöhe dies den Druck, Schulleitungen, Berufsbildner/innen und Kurskommissionen der überbetrieblichen Kurse gut zu informieren und zu koordinieren.

Trotzdem ist man sich einig, dass sich Konflikte im Zusammenhang mit dem Nachteilsausgleich nicht in jedem Fall vermeiden lassen, da es immer um eine Einzelfallprüfung gehe, bei der auch weiterhin ein gewisser Ermessensspielraum bestehe. Auch der Leiter des EBGB teilt diese Einschätzung. Schwierigkeiten biete vor allem die Konkretisierung im Einzelfall. Gesetzliche Regelungen und Empfehlungen könnten zwar bis zu einem gewissen Grad Klarheit bringen, aber die Diskussion im Einzelfall bleibe.

Der Gerichtsweg wird in den Konfliktfällen auf Stufe der nachobligatorischen Bildung selten besprochen (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Aus den vergangenen zehn Jahren liegen 10 Gerichtsfälle vor, drei davon gelangten bis vor Bundesgericht. In allen bisherigen Gerichtsfällen zum Nachteilsausgleich ging es dabei um Prüfungsanpassungen an Gymnasien oder Universitäten. Keine Entscheide liegen bisher vor, was nachteilsausgleichende Massnahmen im Bereich der Ausgestaltung und Dauer von nachobligatorischen

Ausbildungen betrifft. Zahlreiche Gerichtsfälle im Bildungsbereich betrafen die Grundschule (vgl. ebenfalls Kapitel «Gerichtspraxis»).

6.5 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung

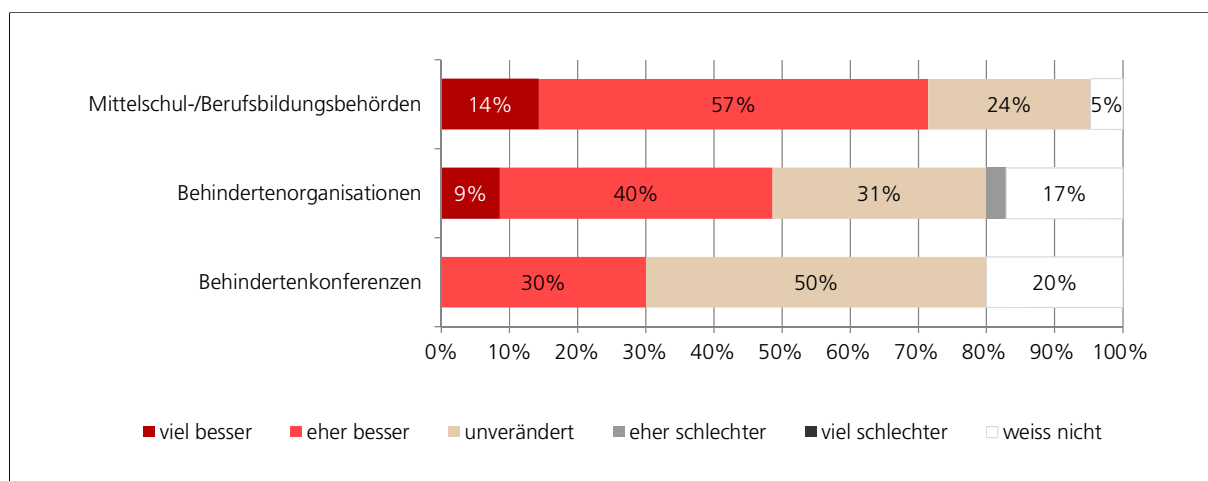
Was hat sich für Menschen mit Behinderungen in den letzten zehn Jahren im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung verändert und wieweit ist dies auf das Behindertengleichstellungsgesetz zurückzuführen? Wo steht die Gleichstellung heute? Zur Beantwortung dieser Fragen werden die Einschätzungen der Fachpersonen und der Menschen mit Behinderungen selbst zusammengeführt.

6.5.1 Entwicklung und Einfluss des BehiG

Entwicklung der Gleichstellung in der nachobligatorischen Aus- und Weiterbildung in den letzten zehn Jahren

Insgesamt äussern sich die befragten Behindertenorganisationen und Behörden zurückhaltend positiv zu den Veränderungen bei der Aus- und Weiterbildung nach der obligatorischen Schule (vgl. **Abbildung 48**). Laut den zuständigen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden haben sich die Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen in ihrem Kanton in den letzten zehn Jahren eher verbessert. Von den Behindertenorganisationen nimmt die Hälfte Teil eine positive Veränderung wahr, viele erachten die Situation jedoch als unverändert. Am kritischsten sind die zehn Behindertenkonferenzen, von denen die Hälfte konstatiert, dass sich nichts verändert habe.

Abbildung 48: Veränderung der Aus- und Weiterbildungschancen von Menschen mit Behinderungen nach der obligatorischen Schule im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS Basis: Antworten von 10 Behindertenkonferenzen, 35 Behindertenorganisationen sowie 21 kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden

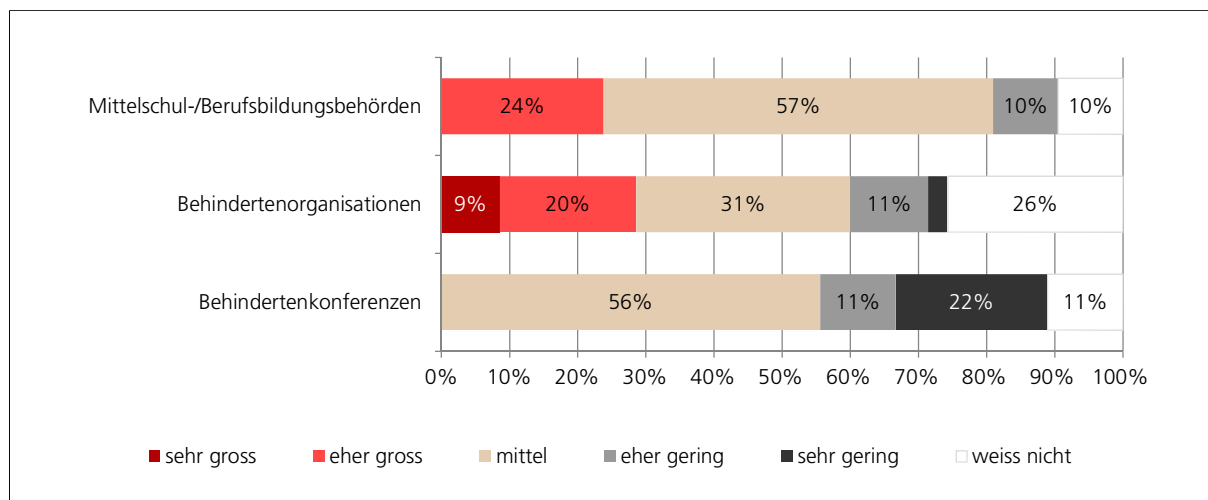
Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen

Der Einfluss des BehiG auf die Veränderungen wird insgesamt als nicht sehr gross eingeschätzt (**Abbildung 49**). Ein Viertel der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden bezeichnet ihn als eher gross, die meisten bezeichnen als mittel. Die Behindertenorganisationen schätzen den Einfluss des BehiG als grösser ein, wogegen die Behindertenkonferenzen ihn höchstens als mittel beurteilen.

Zusammenfassend können diese Ergebnisse dahingehend interpretiert werden: Es hat eine positive Entwicklung in Richtung Verbesserung der Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen stattgefunden und das BehiG hat dazu beigetragen. Massgeblich sind die Bildungschancen nach der obligatorischen

Schule aber offenbar auch von anderen Faktoren abhängig wie zum Beispiel den Chancen, eine Lehrstelle zu finden.

Abbildung 49: Einfluss des Behindertengleichstellungsgesetzes auf Veränderungen



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS
Basis: Antworten von 9 Behindertenkonferenzen, 35 Behindertenorganisationen sowie 21 kantonalen Mittelschul- und Berufsschulbehörden

6.5.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG und Stand der Behindertengleichstellung

Die allgemeine Bilanz aus den Expertengesprächen zur Frage, was das Behindertengleichstellungsgesetz in den vergangenen zehn Jahren im Bereich der nachobligatorischen Bildung konkret erreicht habe, lässt sich mit einer Aussage des Leiters des EBGB stimmig zusammenfassen: «Ein paar Schritte näher, aber die Gleichstellung ist nicht wirklich realisiert.» (Rieder, EBGB) Nach den Fachpersonen, die sich in den Experteninterviews oder der Fokusgruppe zur nachobligatorischen Bildung geäussert haben, hat die **Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung** bei den Akteuren im Bildungsbereich insgesamt zugenommen, wobei sie wesentliche Unterschiede feststellen zwischen «sichtbaren» und psychischen oder kognitiven Behinderungen (vgl. Abschnitt 6.5.3).

Das Thema **Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen** hat den Einschätzungen zufolge eindeutig an Bedeutung gewonnen. Seitens der Berufsbildungsbehörden von Bund (SBFI) und Kantonen (SBBK) macht man dies etwa an den steigenden Anfragen fest, die aus den Kantonen oder von Bildungsinstitutionen eingehen. Auch wird allein der Sachverhalt, dass sich der Begriff «Nachteilsausgleich» im Bildungsbereich etabliert hat und zunehmend verbreitet ist, als Erfolg gewertet. Die Vorgaben und die Absicht des Gesetzes würden mit dem Begriff fassbarer gemacht, sagen die Vertreter/innen der SBBK. Früher habe es Prüfungserleichterung geheissen, jetzt spreche man von Nachteilsausgleich, das sei der richtige Begriff. Die Vertreter/innen der SBBK stellen fest, dass man heute an einem Punkt stehe, wo man weiterarbeiten kann. Das BehiG sei eine gute Grundlage gewesen, um zu erarbeiten, was man heute habe. Man sieht auch auf sich zukommen, dass die Empfehlung angesichts von neuen Bedürfnissen aus der Praxis weiterentwickelt und angepasst werden muss.

Auf die Frage nach **konkreten Verbesserungen** wurden in den Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch in erster Linie die Aktivitäten rund um den Nachteilsausgleich thematisiert. Gleichzeitig wurden auch Verschlechterungen festgestellt, die den Kontext des BehiG betreffen, namentlich die Kürzung

der Ausbildungsfinanzierung bei der IV-Anlehre resp. der praktischen Ausbildung (PrA INSOS) von zwei Jahren auf grundsätzlich ein Jahr.

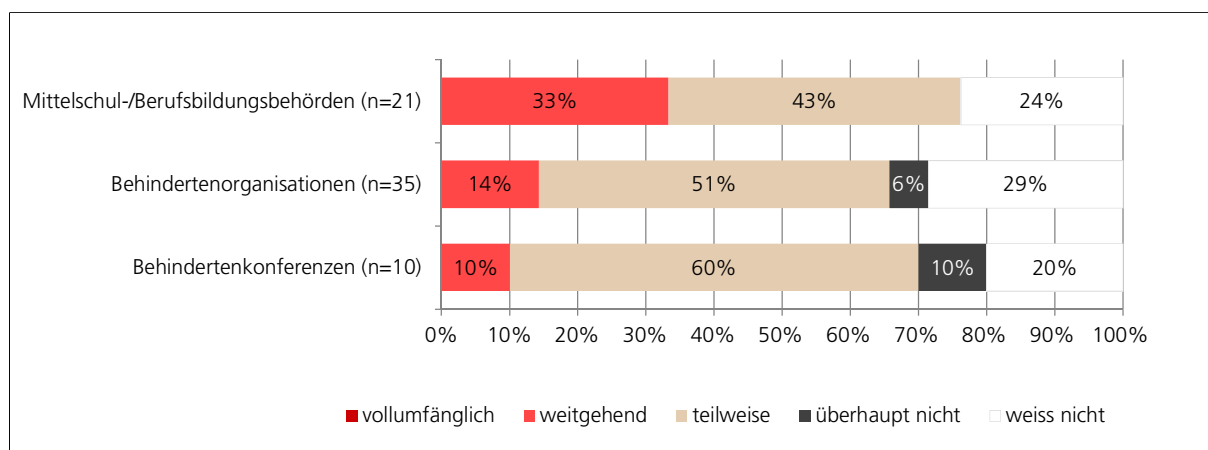
Über die Ausbildungen der Sekundarstufe II hinaus wurden Schritte in die richtige Richtung auch im **Hochschulbereich** beobachtet.¹²⁹ Eine zunehmende Zahl von Hochschulen sei sich der gesetzlichen Verpflichtung bewusst. Dort, wo interne Fachstellen bestehen, habe sich durch deren Sensibilisierungsarbeit die Haltung gegenüber den Bedürfnissen von Studierenden mit Behinderungen grundsätzlich etwas geöffnet, sagen die Verantwortlichen der Fachstellen der Universitäten Basel und Zürich. Die Einführung des BehiG sei für die Fachstelle von grossem Nutzen gewesen, sagt die Leiterin der Fachstelle Studium und Behinderung an der Universität Zürich: Das BehiG habe eine Klärung des Behinderungsbegriffes gebracht, der die Beeinträchtigung der Teilhabe in den Vordergrund stellt. Beim Behinderungsnachweis im Zusammenhang mit der Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen werde häufig auf das Gesetz Bezug genommen. Die Verantwortliche der Servicestelle Studieren ohne Barrieren der Universität Basel stellt gleichzeitig fest, dass sich trotz des breiten menschenrechtlichen Behinderungsbegriffes bisher vor allem die Situation von Menschen mit einer sichtbaren Behinderung, wie bspw. Menschen mit einer Hör-, Seh- oder Mobilitätsbehinderung verbessert habe. Sobald die Behinderung von aussen nicht sichtbar ist, sei die Akzeptanz, formelle individuelle Anpassungen im Studium vorzunehmen, viel kleiner. Das eigentliche Problem scheinen also weniger die Bestimmungen des BehiG an sich zu sein, sondern fehlende Sensibilisierung, fehlendes Wissen oder schlicht Stereotype bzw. Vorurteile insbesondere gegenüber Studierenden mit psychischen Beeinträchtigungen. Die **berufliche Weiterbildung** stand nicht im Fokus der Evaluation, ein Einfluss auf die Weiterbildungschancen wird dem BehiG aber von verschiedener Seite abgesprochen.

Nicht zuletzt wurde in den Expertengesprächen eingebracht, dass **Fortschritte im baulichen Bereich** erzielt worden seien, die den Zugang zu Bildungseinrichtungen zumindest für Menschen mit körperlichen Behinderungen erleichtern.

Stand der Realisierung der Behindertengleichstellung im Bereich der nachobligatorischen Aus- und Weiterbildung

Wo steht die Behindertengleichstellung heute (vgl. **Abbildung 50**)?

Abbildung 50: Stand der Realisierung der Behindertengleichstellung im Bereich der nachobligatorischen Aus- und Weiterbildung



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden BASS

¹²⁹ In den Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch wurden die Universitäten und Fachhochschulen angesprochen. Zur Situation an den höheren Fachschulen haben sich die Gesprächspartner/innen nicht explizit geäussert.

Von den Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden sowie den Behindertenorganisationen und -konferenzen ist niemand der Ansicht, dass die Behindertengleichstellung im Bereich der Aus- und Weiterbildung nach der obligatorischen Schule vollumfänglich realisiert sei. Der jeweils überwiegende Teil der Befragten bezeichnet sie als «teilweise» verwirklicht, wobei die Organisationen und Konferenzen der Menschen mit Behinderungen diesbezüglich kritischer sind als die Behörden. Ein Drittel der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden geht davon aus, dass die Behindertengleichstellung in ihrem Kanton weitgehend umgesetzt ist, bei den Behindertenorganisationen und -konferenzen betragen die Anteile deutlich tiefere 14% bzw. 10%.

6.5.3 Erfahrungen von Betroffenen

Was in den letzten zehn Jahren erreicht wurde und wo die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen heute steht, bemisst sich wesentlich an deren eigenen Erfahrungen. Im Folgenden wird dargestellt, was sie selber in den Interviews über ihre persönliche Bildungssituation berichtet haben. Ergänzt wird dies jeweils mit Einschätzungen und Erfahrungen der Fachpersonen, die sich in den Expertengesprächen bzw. im Fokusgruppengespräch geäußert haben.

Von den interviewten Betroffenen haben mit einer Ausnahme alle einen nachobligatorischen Bildungsabschluss erworben oder befinden sich momentan in Ausbildung. Tatsache ist, dass Menschen mit Behinderungen häufig nicht von Geburt oder Kindheit an mit dieser Behinderung leben, sondern im Laufe des Lebens damit konfrontiert werden. Bei diesen Personen ist allenfalls eine Neuorientierung im Rahmen einer Zweitausbildung notwendig. Für alle ist lebenslanges Lernen im Sinne der beruflichen Weiterbildung grundsätzlich ein Thema.

Bei 8 Personen bestand die Behinderung schon während der Berufswahl und Ausbildung. Sie hat ihren Bildungsweg vor und nach Inkrafttreten des BehiG vielfach kompliziert. 9 der interviewten Personen waren bei ihrer Erstausbildung noch nicht von den jetzigen Einschränkungen betroffen. 2 Interviewpartner/-innen sind während der Erstausbildung verunfallt bzw. erkrankt.

Berufswahl und Berufswahlchancen nach der obligatorischen Schule

Die obligatorische Schulzeit wurde in den Interviews mit den Betroffenen nicht vertieft, hatte oft aber einen massgeblichen Einfluss auf die weitere Ausbildung. Wer eine klare Diagnose der vorhandenen Beeinträchtigung hatte, durchlief meist von Anfang an einen **spezifischen Bildungsweg**, teilweise in Sonderschulen, die Jüngeren mitunter integriert in die Regelschule.

Ich war natürlich nicht in der Hörenden-Schule. Ich war in einer Spezialschule für Gehörlose in Zürich, wurde also separat geschult. Bei der Fachausbildung war ich dann bei den Hörenden dabei. Damals gab es noch keine Dolmetscher. Das heisst, ich musste sehr viel Selbststudium machen, Texte lesen. Die Hörenden konnten ein bisschen in der Gegend herumträumen, aber ich musste immer der Lehrperson auf die Lippen schauen. Ich musste sehr gut vorbereiten, nachbearbeiten. Ich konnte natürlich nicht wie die Hörenden alles auf einmal aufnehmen, ein bisschen Notizen machen und fertig. (Herr K.G., gehörlos).

Nicht immer werden Behinderungen und damit verbunden Benachteiligungen von Anfang an als solche **erkannt**. Drei Gesprächspartner/-innen durchliefen die obligatorischen Schule und ihre Erstausbildung mit einer Beeinträchtigung, ohne dass sie selber, ihre Eltern oder ihre Schulen eine Diagnose gehabt hatten. Dabei handelt es sich teilweise um Formen von Behinderungen, die von aussen nicht ohne weiteres sichtbar sind. Das war bei Herrn R.F. auch nach Inkrafttreten des BehiG so.

Es ist bei mir eigentlich relativ spät gekommen. Es ist in der Berufsschule gewesen, Mitte Berufsschule bis Ende. Wir haben einen neuen Lehrer gehabt und ich bin x-mal in der Stunde wieder eingepennt, so sekundenschlafmässig. Ich wollte wirklich dem Lehrer zuhören, und ich habe wirklich wissen und lernen wollen, aber ich habe es einfach nicht geschafft, wach zu bleiben. Und dann hat es mich vor allem genervt, weil alle in der Klasse sagten, dies sei doch nicht respektvoll gegenüber dem Lehrer und was weiss ich. Aber ich habe ja nichts dafür gekonnt. [...] Bei der Abklärung hat man dann einen relativ hohen IQ festgestellt. Und man hat mir einfach gesagt, dass ich diese Symptome des ADHS bisher durch den IQ kompensieren konnte, aber dadurch, dass es jetzt im Studium immer schwieriger wird, habe ich verstärkte Probleme damit. (Herr R.F., ADHS)

Schon vor dem BehiG reagierte das Umfeld auf die Schulschwierigkeiten.

J'avais des difficultés d'apprentissage. Je n'ai pas pu suivre la voie des études car je n'avais pas le niveau. J'avais trop souvent des déconnexions d'attention et des difficultés de compréhension de la matière enseignée. Nous vivions dans un village où les offres de formations pour des personnes avec des différences étaient très limitées. A l'époque, je n'avais pas de diagnostic, on ne savait ce que c'était le syndrome d'Asperger et surtout les enseignants n'étaient pas formés à cette particularité, ni pour la détecter, ni pour apporter les soutiens nécessaires. A l'école à cause de l'ignorance des camarades et des professeurs, j'ai souvent reçu des brimades ou des moqueries par mes réactions décalées et particulières. (Frau C.T., Autismus /Asperger)

Die Kompensationsmechanismen, welche die Betroffenen entwickelt haben, werden von ihnen durchaus als Stärke wahrgenommen. Gleichzeitig war die Erfahrung alles andere als einfach, von der Umgebung als dumm, unachtsam oder desinteressiert missverstanden zu werden.

Obwohl der Augenarzt anno 1956 gesagt hat, da stimmt etwas nicht, wusste man damals nicht, was es ist. Irgendwo staune ich manchmal, dass ich das Lehrerseminar und alles zusammen habe machen können. Mit einer guten Note. Weil ich bin so als Ungeschickte dargestellt worden, ist ja klar. Mich hat man nicht gern gehabt bei den Ballspielen und bei den Stafetten und ich habe die Nähte krumm genäht, ich bin farbenschwach und blendungsempfindlich. Und dann hat man halt früher gesagt, «es ist halt ein Ungeschicktes». Erst mit 28, als ich Autofahren lernen wollte, habe ich dann die Diagnose bekommen. [...] Ich habe mich andauernd wehren müssen, irgendwie. Aber die Umgebung hat es ja auch nicht gewusst. Wenn man gewusst hätte, was ich habe, dann wäre ich sicher in die Blindenschule gekommen. Gottlob hat man es nicht gewusst. Ich wäre nicht gerne in die Blindenschule gegangen! Und doch, für mich ist es eine Schwierigkeit gewesen, dass ich mich einfach dauernd wie habe wehren müssen, mich unverstanden gefühlt habe. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Für einen Teil der Jugendlichen mit Behinderungen waren die **Wahlmöglichkeiten nach der obligatorischen Schulzeit** eingeschränkt. Das war insbesondere vor dem BehiG so:

Gut, ich hätte natürlich schon gerne etwas anderes gemacht, wenn diese Behinderung nicht gewesen wäre. Das Büro ist dann eigentlich das einzige gewesen, das für mich in Frage gekommen ist. Aber mir hat der Beruf nachher gefallen. [...] Ich habe die Handelsschule in einer Eingliederungsstätte gemacht. Dort hat es zwei im Rollstuhl gehabt. Das heisst, wir sind in die normale KV-Schule gegangen, die ist rollstuhlgängig gewesen. Wir haben einfach in der Eingliederungsstätte gewohnt. (Frau V.T., Polyarthritits)

Von grösseren Schwierigkeiten bei der Berufswahl – ebenfalls vor dem BehiG - berichtet eine Interviewpartnerin mit Epilepsie. Sie habe nach der obligatorischen Schulzeit nicht dieselben Chancen gehabt

wie ihre Mitschüler/innen. Ohne Diagnose und adäquate Unterstützung sei sie bereits während der Schulzeit so zurückgefallen, dass ihr nur eine limitierte Anzahl Ausbildungswege zur Verfügung standen. In der Berufsberatung kamen **Geschlechterstereotypen** dazu:

Puis je voulais faire menuisier, paysan ou maçon. Donc déjà l'orienteur, il m'a presque mis un coup de pioche : « pour une fille c'est complètement..., mademoiselle, revenez quand vous avez des idées un peu plus réalistes. » Ok. Alors après j'ai fait une école de commerce pour travailler dans un bureau. (Frau U.D., Epilepsie)

Es stellte sich jedoch bald heraus, dass die «für Mädchen geeignete» Ausbildung für sie ein ausgesprochen ungeeignetes Berufsfeld war, aufgrund ihrer Schwierigkeiten, sich im sozialen Umfeld zurechtzufinden: «J'ai travaillé quelques mois dans un bureau où je suis tombée malade car je ne comprenais pas les autres employés, leur langage, leurs codes sociaux et leur fonctionnement.» (Frau U.D., Epilepsie). Erst über Umwege und eher durch Zufall, fand sie einen Beruf und einen Arbeitsort, der ihr und auch ihren besonderen Bedürfnissen entspricht:

Alors après j'ai commencé l'école agriculture. Et là c'était un travail physique où il fallait bouger. J'aimais bien. J'ai fait mes trois ans, mon CFC d'agriculteur en culture spéciale, et là-dedans il y avait une femme qui donnait des cours d'œnologie. Elle m'a filé sa passion. Après j'ai fait des stages où j'ai dû dire : alors là, ça, ça me plaît. C'est dans une cave. C'est dans un lieu qui ne change pas tout le temps, où il n'y a pas trop de lumière, où il y a des machines, on peut apprendre à les connaître et après on sait travailler avec. Il n'y a en général pas trop de personnes qui travaillent à la cave. Ils ont la passion du métier. Là, on parle du boulot, on parle des métiers de la terre, on parle du vin, on parle des choses vraiment de la vie du travail. J'apprécie beaucoup. (Frau U.D., Epilepsie)

Bei der Kontaktstelle für Frauen und Mädchen mit Behinderungen avanti donne stellt man fest, dass auch heute für junge Frauen mit Behinderungen oft eine deutlich kleinere Auswahl an Berufen in Betracht gezogen wird als für Frauen ohne Behinderungen. Ihnen würden immer noch häufig «typische Frauenberufe» empfohlen, auch wenn die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt in diesen Berufen nicht gut sind. Tendenziell werde den jungen Frauen auch (zu) wenig zugetraut, und sie müssten sich für ihre Wunschausbildung wehren.

Es gibt auch **Abbrüche und Umwege auf dem Weg zur Erstausbildung**. 2 Interviewpartner/innen sind während der Erstausbildung verunfallt bzw. erkrankt. Bei beiden war damals das BehiG bereits in Kraft. Eine der beiden Personen hat daraufhin keine Ausbildung abgeschlossen, die andere hat später eine neue Ausbildung begonnen. Eine Person hat die Ausbildung wegen der mit der Behinderung verbundenen Einschränkung abbrechen müssen und sich neu orientiert.

Der einzige Interviewpartner, der über keine abgeschlossene nachobligatorische Ausbildung verfügt, begründet dies in erster Linie mit fehlender Motivation und den Umständen der Lebensphase, in die er hineingeworfen wurde – äusserliche Barrieren, die es durchaus auch gab, scheinen in seiner Erzählung sekundär:

Als ich den Autounfall hatte, war ich im Gymnasium. Damals waren die Infrastrukturen nicht so gut für den Zugang mit dem Rollstuhl. Der Kopf war mir damals nicht wirklich nach Lernen und Studium. Ich war eher in einer Rebellionsphase und habe im Moment gelebt. Man merkt ja dann später, dass man für sich lernt und nicht für jemand anderes. Aber damals habe ich das nicht so gesehen. Nach dem Unfall war noch der Suizid meiner Mutter, und ich habe mich überhaupt nicht um meine Ausbildung gekümmert. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Zwei Gesprächspartnerinnen haben ihre Ausbildung im gewählten Berufsfeld schliesslich nicht abschliessen können, wobei sie auch **Vorurteile und Ängste** dafür verantwortlich machen. Das erste Beispiel hat nach und das zweite vor Inkrafttreten des BehiG stattgefunden:

Vor vier Jahren habe ich meine Füsse operiert, weil mein Gang falsch ist. Dann habe ich eine Ma-lerlehre angefangen. Dort ist es wegen den Füessen nicht gegangen. Das lange Stehen oder auch auf den Knien rumgehen ist nicht vorteilhaft gewesen. Bei mir braucht es vielleicht jede ein, zwei Stunden so eine fünfminutige Hinsetzpause. Ich habe es dem Chef gesagt. Und er selber fand, es geht so weit es geht. Aber leider ist dies nicht zu den Mitarbeitern durchgedrungen, die haben das halt komplett nicht beachtet. Da hat es geheissen, «Was sollen denn die Kunden denken, wenn wir am Boden sitzen? Das geht nicht.» (Frau F.B., Mobilitätsbeeinträchtigung & ADHS)

Quand je suis tombée malade, j'étais en formation à l'école d'infirmière. [...] J'ai eu mon épilepsie au milieu de la deuxième année, donc j'étais à six mois du diplôme. Du coup ça m'a remis en question surtout la suite, qu'est-ce que j'allais faire, est-ce que j'allais rester dans le métier etc. C'était le choix de rester dans le métier. De faire une maturité après. D'essayer une Haute Ecole Spécialisée, où on m'a fait gentiment comprendre que, étant donné que j'ai une épilepsie, on ne fait pas d'études, en général on est caissier à la Migros. (Frau U.D., Epilepsie)

Dass ausgerechnet im Gesundheitswesen solche Vorurteile bestünden, traf unsere Gesprächspartnerin besonders hart. «J'étais en colère. Il n'y a pas d'autres termes. Je ne comprenais pas que des professionnels de santé, qui sont censés de connaître cette problématique, réagissent de façon si brutale, qu'ils n'étaient pas diplomates dans leur fonction de dire. Ils avaient énormément de préjugés.» (Frau U.D., Epilepsie) Von Chancengleichheit bei der Berufsausbildung könne also bei ihr keine Rede sein. Die Ausbildungsstätten – und später auch Arbeitgeber – wollten lieber nichts mit Epileptiker/innen zu tun haben, auch aus Angst vor krankheitsbedingten Absenzen.

Beide Gesprächspartnerinnen haben nach Abbruch ihrer Ausbildung zunächst gejobbt, bevor sie mit Unterstützung der IV einen neuen Ausbildungsplatz gefunden haben. Es handelt sich jeweils um Berufsausbildungen mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ), wobei beide nun einen Nachteilsausgleich erhalten.

Aus den **Expertengesprächen und dem Fokusgruppengespräch** wird deutlich, dass verschiedene Faktoren die Ausbildungschancen von Menschen mit Behinderungen nach der obligatorischen Schule nach wie vor beeinträchtigen. Einig sind sich Gesprächspartner/innen, dass der Grundstein für die weiteren Ausbildungs- und Erwerbschancen in der **Grundschule** gelegt wird und **integrative Schulung** für den späteren Bildungserfolg eher vorteilhaft ist. Jugendliche, welche die Regelschule besucht haben, fänden ihren Platz in der Berufsbildung eher als andere, und Arbeitgeber seien eher bereit, Absolvent/innen der Regelschule einzustellen. Nicht alle integrierten Sonderschüler/innen haben aber offenbar automatisch bessere Chancen auf eine Lehrstelle. Laut der Vertreterin von insieme, der Dachorganisation der Elternvereine für Menschen mit einer geistigen Behinderung, hat die integrative Schulung noch wenig Wirksamkeit für diese Jugendlichen. Es brauche sehr viel Unterstützung von Angehörigen und ein funktionierendes Umfeld, damit der Übergang klappt, schildert auch der Vertreter des Berufsbildungsamts, der im Fall einer Frau mit Down Syndrom involviert war, die erfolgreich eine EBA-Lehre absolviert hat.

Mit der Integration in der Grundschule erhöht sich der Koordinationsbedarf an den Übergängen von der Oberstufe auf die Sekundarstufe II. In diesem Zusammenhang wird das Dilemma angesprochen, dass Betroffene aus **Angst vor Benachteiligungen oder Stigmatisierungen**, die häufig nicht unbegründet ist, allfällige Beeinträchtigungen verschweigen. «Mir haben Eltern erzählt, auf der Berufsberatung habe man ihnen gesagt, sie sollen bei der Lehrvertragsunterzeichnung ja nicht erwähnen, dass die Tochter ADHS

hat. Auch einige Ärzte geben diese Weisung», berichtet der Leiter Ausbildungsberatung eines kantonalen Berufsbildungsamts und Vertreter des Expertengremiums der SBBK. Man habe es mit Lernenden zu tun, die sich in der Volksschule abgestempelt fühlten und nun sagen, «und jetzt will ich kein Ritalin mehr, ich habe ja nur ein Tag Berufsschule und ich kann mich ja konzentrieren». Aber nach einigen Monaten komme dies trotzdem ans Licht. Die SBBK plädiert daher für Transparenz, damit geeignete Massnahmen zum Nachteilsausgleich möglichst frühzeitig gewährleistet werden können. Dass als Folge der Offenlegung einer Behinderung ein Lehrverhältnis nicht zustande kommt, schliessen die Vertreter/innen der SBBK nicht aus. Das sei möglich, aber dann sei dies der falsche Lehrbetrieb, der falsche Berufsbildner, und es hätte sowieso nicht geklappt. Was den **Datenaustausch** über Fördermassnahmen an der Schnittstelle zwischen integrativer Schulung und Sek II betrifft, bestehen in den Kantonen offenbar unterschiedliche rechtliche Regelungen. Im Kanton Zug beispielsweise kann die zur Unterstützung auf Sek-II-Stufe beschäftigte Schulpsychologin bei Lernenden aus dem eigenen Kanton bei Bedarf Einsicht in die vorbestehenden Akten nehmen. Im Kanton Thurgau werden gemäss dem Förderkonzept bis zur 9. Klasse alle Fördermassnahmen protokolliert, diese Informationen werden dann aber bewusst eingefroren und dürfen nicht weitergegeben werden.

Der Fall einer Frau mit Down Syndrom, die im Kanton Zug erfolgreich eine EBA-Ausbildung als Hauswirtschaftspraktikerin abgeschlossen hat, zeigt exemplarisch die Herausforderungen und die Widerstände auf, die bei der **Integration von Menschen mit Behinderungen in die anerkannten Bildungsgänge** bestehen. Der Leiter Lehraufsicht des Zuger Berufsbildungsamts beschreibt den Fall rückblickend als grosse Herausforderung für den Kanton, die Berufsfachschule, die Lernende und den Lehrbetrieb. Innerhalb der Berufsfachschule und seitens der Berufsverbände habe es ablehnende Stimmen gegeben im Sinne von: die EBA sei nichts wert, wenn alle aufgenommen würden. Der Fall habe im Kanton und auf der Ebene der SBBK viel ausgelöst. Am Fall lässt sich auch die sozialversicherungsrechtliche Problematik aufzeigen, die sich aus dem IVG ergibt, welches den Rentenanspruch auf das Konzept des ausgeglichenen Arbeitsmarkts abstützt. Aufgrund des Abschlusses habe die Frau ihren Rentenanspruch verloren, berichtet der Vertreter des Zuger Berufsbildungsamts. Damit seien plötzlich alle Beteiligten bestraft gewesen. Wenn die Eltern nicht wohlhabend gewesen wären, hätte dies ein riesiges Problem gegeben, da die Frau nach der Ausbildung nicht im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen konnte, sondern im geschützten Bereich tätig ist.

Das Beispiel bot in den Expertengesprächen auch Anknüpfungspunkt für die Diskussion, inwieweit die **Bildungspotenziale von Menschen mit Behinderungen** im heutigen System genutzt werden und inwieweit ihnen ein Recht auf Berufsbildung zugestanden wird. In dieser Diskussion wird deutlich, dass das menschenrechtliche Verständnis von Gleichstellung mit den sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) kollidiert. Insieme als Elternorganisation von Menschen mit einer geistigen Behinderung vertritt die Meinung, dass Personen, die im geschützten Bereich arbeiten, auch das Recht auf eine Lehre haben: «Es ist unsinnig, wenn gerade Jugendliche mit Schwierigkeiten im Verstehen und Lernen am wenigsten Ausbildungszeit erhalten.» (Lauper, insieme)

Berufliche Weiterbildung und lebenslanges Lernen

Insgesamt sechs Interviewpartner/innen berichten von Erfahrungen im Bereich der (beruflichen) Weiterbildung. Häufig ging es dabei um das Thema Nachteilsausgleich. Die geschilderten Erfahrungen stammen alles aus der Zeit nach Inkrafttreten des BehiG. Zumindest der **bauliche Zugang** war nach der Erfahrung der Gesprächspartner/innen mit einer Mobilitätsbehinderung kaum ein Problem:

Eigentlich sind diese Weiterbildungen, die ich gemacht habe, alle zugänglich gewesen. Aber ich habe vorher recherchieren müssen. Ich habe dort anrufen müssen, und sie haben gesagt, dass alles geht. (Frau V.T., Polyarthritits)

Gewisse Interviewpartner/innen sind bei ihrer Weiterbildung jedoch auf die **Unterstützung durch Drittpersonen** angewiesen:

Wenn ich eine Weiterbildung besuchen möchte, brauche ich dafür Dolmetscher. Wenn ich niemanden bekomme, kann ich die Weiterbildung gerade absagen. (Herr K.G., gehörlos)

Für mich hat sich beim Zugang zu Weiterbildungen nichts geändert. Für solche, die noch einen Sehrest haben, sieht es natürlich ganz anders aus. Dann kann man auch ganz andere Hilfsmittel einsetzen als wenn man vollblind ist. Wenn man vollblind ist, braucht man fast eine Betreuungsperson. (Herr W.P., blind)

Als gehörloser Schreiner besuchte Herr K.G. eine Weiterbildung zum CAD-Zeichner (computer-aided design), um sein berufliches Tätigkeitsfeld zu erweitern. Aber auch mit Dolmetscher stellte für ihn das Unterrichtstempo ein Problem dar:

Ich musste an verschiedenen Orten gleichzeitig schauen. Es geht ja um Computerarbeit. Das heisst, man braucht die Augen für den Computer. Dann haben wir die sprechende Person. Um diese Informationen zu bekommen, schaue ich zum Dolmetscher. Und ich bin dauernd am hin und her schauen. Ich war dadurch dauernd im Rückstand. [...] Der Lehrer konnte sich nicht einfach für mich Zeit nehmen oder etwas. Ich musste mithalten können. Wir waren 20 Personen, und alle waren natürlich auf diesem «ja mach mal, es muss vorwärts gehen». Es war schwierig. Aber speziell irgendetwas für mich zu machen, hätte Geld gekostet, und wer hätte das wieder finanziert? Es ist natürlich auch so: Einzelunterricht kostet mehr Geld und Gruppenunterricht ist billiger. (Herr K.G., gehörlos)

Von einem **gewissen Unverständnis** oder **fehlender Rücksichtnahme** seitens der Lehrpersonen oder anderer Teilnehmer/innen berichten auch andere:

Manchmal gibt es dann eben schon ungeduldige Kursleiter oder so. Ab und zu bin ich ein wenig auf Unverständnis gestossen, muss ich sagen. Bei den Sprechübungen lernt man, Pausen zu setzen, das beruhigt und hilft sehr stark beim flüssigen Sprechen. Dies ist halt zum Teil nicht gut angekommen. Dass man gesagt hat, «jetzt komme mal zur Sache». [*Nachfrage: Haben Sie dies dann auflösen und erklären können?*] Ich habe es meistens nicht gemacht, weil bei jungen Leuten meistens nicht viel dabei rausgekommen ist. Manchmal muss man auch akzeptieren, dass die anderen so sind, wie sie sind, und sie nicht um Verständnis bitten. (Herr J.H., Stottern)

Es sei letztlich in seinem Interesse, **gewisse Settings ganz zu vermeiden**, die ihm aufgrund der Hörbehinderung Schwierigkeiten bereiten, meint ein Gesprächspartner:

Immer in den Gruppen wird es schwierig. Vor allem wenn die Gruppe undiszipliniert ist und nicht nur eine Person spricht, sondern mehrere. Ich kann Stimmen nicht unterscheiden. Wenn jetzt drei Leute gleichzeitig sprechen, dann kann ich nicht raussieben, was Informationsgehalt und was einfach nur Nebenlärm ist. [...] Man wird sehr viel wählerischer. Ich schreibe mich nicht mehr irgendwo ein, wo ich mir sage, «dies würde mich noch interessieren». Ich informiere mich zuerst, in welchem Rahmen es abläuft, ob dies ein akustischer Rahmen ist, der es mir ermöglicht mitzumachen. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochlea-Implantat)

Die Schilderungen einer Interviewpartnerin machen deutlich, dass sie in der beruflichen Weiterbildung (Höhere Fachprüfung) am **Prüfungsformat** gescheitert ist. Hätte sie damals die Diagnose schon gehabt, hätte es die Möglichkeiten des Nachteilsausgleichs gegeben – dann wäre sie heute vielleicht in Besitz des Meisterdiploms:

J'ai fait le CFC, le brevet, et la maîtrise. J'ai fait un magnifique travail, très complet, très...vraiment bien fait. Je ne me veux pas lancer des fleurs, parce que je n'ai pas l'argent pour me les payer, mais plusieurs personnes qui ont lu mon travail, m'ont dit qu'il était vraiment bien détaillé, bien étudié et tout. J'arrive là sur une table comme ça, avec les experts en face, il y a les deux. Moi j'étais là, je n'ai pas pu sortir un mot, je bredouillais comme un petit enfant tout timide. Alors tout était dans la tête, mais je n'arrivais pas à m'exprimer. Ils m'ont dit : vous ne savez pas exprimer votre motivation, et bien voilà, j'ai fait 3.6 et je n'ai pas été maître. J'ai refait tout le travail encore plus fouillée, avec encore plus de chiffres et tout. Rebelote, j'ai eu deux dixièmes de plus, au lieu de 3.6, j'ai eu 3.8. J'ai essayé de parler un peu plus. Je me suis même entraînée à parler devant ces messieurs. Un m'a dit: mais, vous êtes malhonnête, vous ne me regardez pas aux yeux. Déjà ça, ça m'a bloqué. (Frau U.D., Epilepsie)

Nachholbildung, Umschulung oder Zweitausbildung

Einige Interviewpartner/innen konnten nach einem Unfall oder infolge einer Erkrankung ihren Beruf nicht mehr ausüben bzw. ihre Ausbildung nicht abschliessen. In diesem Kontext stellen sich Fragen nach Leistungen und Zuständigkeiten der **Invalidenversicherung**, welche sich je nach individuellen finanziellen Möglichkeiten wesentlich auf die Bildungsmöglichkeiten der Betroffenen auswirken kann. Für vier Interviewpartner/innen kam eine **weitere Ausbildung** oder **Umschulung** auch nach Inkrafttreten des BehiG nicht infrage. Die Gründe sind sehr unterschiedlich. Für diesen Mann war es auch der persönliche Aufwand, den es dazu gebraucht hätte:

Eigentlich hätte ich gerne studiert an der Uni. Es ist nicht unbedingt der Rollstuhl, sondern dass ich bei fast allem, was ich mache, eine Unterstützung brauche. Ich hätte immer jemanden dabei haben müssen. Ich hätte das gerne alleine gemacht, aber in meiner Situation war ich nicht motiviert, ein Studium zu machen. Ich lese gerne, aber es gibt auch kaum eine Position, in der ich über längere Zeit angenehm lesen kann. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Für die anderen drei sind die Wiedereingliederungsmöglichkeiten im Arbeitsmarkt in irgend einer Form ausschlaggebend, sei es die Arbeitsunfähigkeit infolge einer Hirnverletzung, seien es geringe Chancen aufgrund des Alters und der psychischen Erkrankung, sei es, dass die Hoffnung auf Wiedereinstieg im gelernten Beruf aufrechterhalten wird.

Verschiedene Interviewpartner/innen haben ihre **Zweitausbildung** von sich aus aufgenommen, interessegeleitet oder aufgrund von arbeitsmarktlichen Überlegungen – etwa, um als Physikerin auch am Gymnasium unterrichten zu können:

Es hat Jahre gedauert, bis ich das Studium anfangen konnte. Wenn ich Hilfe der Fachstelle [Studium und Behinderung] nicht gehabt hätte, hätte es nicht funktioniert. Das Schwierige ist, wenn man zu viele Informationen bekommt. Und die Bürokratie war für mich unmöglich schwierig. Für Kurse anmelden, für Prüfungen anmelden – ohne Hilfe könnte ich es wirklich nicht. (Frau I.N., Legasthenie)

Es gibt verschieden Gründe, weshalb Menschen mit Behinderungen ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss bleiben. Von grosser Bedeutung ist für sie die Möglichkeit einer **Nachholbildung**. Der Leiter des Geschäftsfeldes IV im BSV spricht an, dass das Engagement der Versicherung bei den Nachholbildungen aktuell ein Thema ist. Bis vor einigen Jahren habe die IV sich auf den Standpunkt gestellt, dass sie nur für die erstmalige berufliche Ausbildung oder eine Umschulung aufkommt, bei Versicherten ohne Ausbildung jedoch nachträglich keine Ausbildung finanziert. Heute sei die Diskussion weiter. Wenn man die Chancen der Versicherten auf dem Arbeitsmarkt verbessern wolle, dann brauche es weitere Bestrebungen

im Bereich der Nachholbildung. Mit dem SBFI und den Kantonen gelte es nun weiter zu klären, wer welche Leistungen übernimmt.

Gestützt auf das IVG kann Nachholbildung finanziert werden, sofern die Personen dadurch auf dem ausgeglichenen Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Darin sieht der Leiter des Geschäftsfeldes IV eine grosse Herausforderung und stellt auch fest, dass der IV gewisse Grenzen gesetzt sind. Man unternehme vieles, damit Personen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt bestehen könnten, gleichzeitig könne die Versicherung keine Verantwortung übernehmen, dass der Arbeitsmarkt Personen mit Einschränkungen Arbeitsplätze anbietet. «Dort kommt die Versicherungslogik in Kollision mit der Realität.» (Ritler, Leiter Geschäftsfeld IV im BSV).

Erfahrungen mit Massnahmen zum Nachteilsausgleich

Insgesamt vier Interviewte haben in ihrer jetzigen Ausbildung einen Nachteilsausgleich: Sie bekommen mehr Zeit für die Prüfungen, können diese in einem separaten Raum schreiben, in einem Fall konnten Prüfungen zum Semesterende über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Alle haben zuvor einen Teil ihrer Ausbildung ohne Nachteilsausgleich absolviert.

Vor acht Jahren habe ich versucht, das gleiche Studium zu machen. Und ich habe mit einem Viertel, 3.75, meine erste Prüfung nicht bestanden. Ich habe Legasthenie. [...] Und es war eigentlich vorbei. Jetzt mit Unterstützung der Fachstelle habe ich die pädagogische Psychologie wiederholt. Und sie haben mir mehr Zeit gegeben und es hat funktioniert – knapp, aber es hat funktioniert. (Frau I.N., Legasthenie)

Zum Teil liegen die Gründe dafür auch in der Zurückhaltung der Studierenden selbst:

Ich habe erst bei den zweiten Prüfungen einen Nachteilsausgleich gehabt. Im ersten Semester habe ich mir gedacht, dass ich zuerst einmal ohne probieren will. Und dann habe ich halt gemerkt, dass es nicht wirklich geht. (Herr R.F., ADHS)

Solche Fälle sind offenbar nicht selten. Verschiedene der Fachpersonen – darunter der Berufsbildungsbehörden, Berufsfachschulen und Universitäten – stellen im Gespräch fest, dass Lernende und Studierende mit nicht sichtbaren Behinderungen sehr oft **Hemmungen** haben, sich zu outen und sich mit ihren Schwierigkeiten häufig erst sehr spät melden.

Trotz der unbestritten positiven Auswirkungen des Nachteilsausgleichs auf die Chancengleichheit im Bildungsbereich bereiten Ausnahmeregelungen gerade Betroffenen mit nicht sichtbaren Behinderungen teilweise Schwierigkeiten auf der sozialen Ebene:

Meine Psychologin hat mir angeraten, es nicht jedem zu erzählen, sondern nur Leuten, die ich gut kenne oder denen ich vertraue. Und dies handhabe ich mittlerweile auch so. Aber es ist halt trotzdem schwierig, was ich dann sagen soll, wenn jetzt alle in den nächsten Prüfungen wieder fragen: «Wo bist du überhaupt während den Prüfungen gewesen?» Weil wenn man einfach sagt «Nachteilsausgleich», dann denken sich die Leute wahrscheinlich, warum ist der jetzt benachteiligt? Dadurch, dass ich sonst ganz normal wirke, denken sie sich vielleicht, dass ich irgendwie gemogelt und einen unfairen Vorteil gegenüber den anderen habe. (Herr R.F., ADHS)

Wenn er früher Mitstudierenden erklärte, warum er den Nachteilsausgleich hat, hätten nur die wenigsten Verständnis gehabt. Viele könnten nicht nachvollziehen, wie sich die Symptomatik des ADHS von ihren Alltagserfahrungen abgrenzt. Dann heisse es zum Beispiel, «ich kann mich manchmal auch nicht konzentrieren» (Herr R.F., ADHS). Für Mitstudierende sei es schwer zu verstehen, dass der Nachteilsausgleich keine Bevorteilung bedeutet. Ähnlich geht es aber auch ihm mit Blick auf eine Mitstudentin, die wegen

Schreibkrampf die Prüfungen am Computer schreibt und ebenfalls 5 Minuten länger Zeit bekommt. Ob es gerecht sei, dass sie durch das Schreiben am PC schon schneller ist und zusätzlich vom selben Zeitzuschlag profitiere wie er?

Vor diesem Hintergrund sieht dieser Interviewpartner in verschiedener Hinsicht **Handlungsbedarf**. Zum einen sei der Zugang zum Nachteilsausgleich noch nicht optimal und die Möglichkeiten den Ausbildungsinstitutionen, Betroffenen und selbst den Fachleuten **zu wenig bekannt**, wie er selbst erfahren hat:

Wenn dieser Fall nicht gewesen wäre mit dieser Person, die ein Jahr vor mir einen Nachteilsausgleich erhalten hat, dann hätte ich dies gar nicht gewusst. Ich hätte gar nie danach gefragt, weil auch meine Psychologin es nie von sich aus erwähnt hat. (Herr R.F., ADHS)

Zum anderen hat er den Eindruck, dass bei der Gewährung des Nachteilsausgleichs relativ undifferenziert entschieden wird. Offenbar entscheide auch jede Institution selber, es gebe keinen Überblick, wie es andere Schulen machen.

Ich finde, dass es eigentlich nicht geht, dass jemand dann gar keine Gleichstellung erhält oder dass es an jeder Fachhochschule unterschiedlich ist. Es wäre schon sinnvoll, wenn man sagen würde, bei ADHS wird wirklich dies oder jenes gewährt, und dass man dies über alle Fachhochschulen regeln würde und nicht jede für sich. Oder dass es zumindest einen Mindestumfang gibt, den man als Nachteilsausgleich geben muss. (Herr R.F., ADHS)

Dies verweist auf die Wichtigkeit der Massnahmen, wie sie in jüngster Zeit in Form von Berichten, Empfehlungen, Tagungen etc. zum Nachteilsausgleich umgesetzt wurden (vgl. Abschnitt 6.4.3).

Nicht nur im schulischen Teil, auch im **praktischen Teil der Berufslehren** wäre es wünschenswert, für Betroffene eine gewisse Flexibilisierung zu ermöglichen, sagt eine andere Interviewpartnerin:

La formation professionnelle. Peut-être permettre plus de flexibilité. À ces gens-là qui peut-être doivent dire à un moment donné, non là je dois faire une pause, j'ai besoin d'alléger l'horaire. Mais ce n'est pas forcément facile, évident, il y a des contraintes, voilà. (Frau U.D., Epilepsie)

Auch für die **Ausbildungsinstitutionen** bestehen **Herausforderungen** beim Nachteilsausgleich, und es sind ihm auch gewisse **Grenzen** gesetzt. Wo man ein einfaches formales Setting bieten könne, sagt der Prorektor der Neuen Kantonsschule Aargau bezogen auf den Nachteilsausgleich an Mittelschulen, sei das handhabbar. Schwieriger werde es bspw. bei einer autistischen Störung. Da könne man etwa Gruppenarbeiten vermeiden und andere Prüfungssettings anbieten, aber wenn Schüler/innen quasi den Unterricht monopolisieren, führe das zu Spannungen. Herausgefordert ist man auch bei Schüler/innen mit schweren psychische Krisen. Da wisse man nicht, wie lange diese dauern und irgendwann müsse ein Promotionsentscheid gefällt werden. Auch starke psychische Behinderungen, bei denen Medikamente im Spiel sind, welche die Lernfähigkeit beeinträchtigen können, stellten eine Herausforderung dar. An den Mittelschulen bestehe ein gewisses Problem der Individualisierbarkeit, erforderlich seien hier zusätzliche schulorganisatorische und rechtliche Anpassungen. Angesprochen werden auch weitere Grenzen der Massnahmen zum Nachteilsausgleich. Oft seien die sozialen und psychischen Belastungen so hoch, dass die Jugendlichen vieles, was sie IQ-mässig schaffen könnten, trotz Nachteilsausgleich nicht schafften, stellt der Gesprächspartner des Zentrums für Körperbehinderte Aargau fest. Wer es schaffe, habe meist einen grossen sozialen Support. Beim Anbieter lehrundmehr Basel, der Jugendliche im Rahmen von Supported Education unterstützt, gehört es zur täglichen Arbeit, solchen Unterstützung zu leisten und dafür zu sorgen, dass Nachteilsausgleichsmassnahmen so schnell wie möglich eingeleitet werden, das heisst nicht erst bei entscheidenden Prüfungen.

Diskutiert wurden in der Fokusgruppe auch die unterschiedlichen **Vorgehensweisen bei der Abklärung und Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen**. Grundsätzlich ist ein Behinderungsnachweis erforderlich und Massnahmen müssen im Einzelfall festgelegt und begründet werden. Die in jüngerer Zeit erarbeiteten Arbeitshilfen und Empfehlungen zum Nachteilsausgleich bieten zwar einen Orientierungsrahmen, die Abklärungs- und Bewilligungspraxis ist aber sehr unterschiedlich. Diskussionspunkt bildete in der Fokusgruppe u.a. die Frage, welche Fachpersonen in welcher Funktion einzubeziehen sind. Bei der Universität Zürich werden die Abklärungen durch die Fachstelle vorgenommen. «Wir verlangen im Arztzeugnis Diagnose und Auswirkungen im Studium und besprechen mit der betroffenen Person den Bedarf an Anpassungen bzw. Unterstützung anhand der Studienanforderungen. Die Ärzte können nicht wissen, welches die Anforderungen sind. Die von der Fachstelle beantragten Massnahmen werden dann auf Ebene Fakultät beschlossen.» (Meier-Popa, Universität Zürich) Auch bei der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern (GIBB) verfüge man intern mit dem schulpyschologischen Dienst über eine kompetente Fachstelle und man hat beim Kanton daher die entsprechenden Abklärungskompetenzen beantragt. Der Prorektor der Neuen Kantonschule Aargau (NKSA) verweist auf das Problem, dass die Qualität der ärztlichen Fachgutachten sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Gesellschaftliche Barrieren im Bildungsbereich

Verschiedene Interviewte sind im Rahmen ihrer Bildungsgänge mit Situationen konfrontiert, in denen das Verständnis für ihre Bedürfnisse fehlt oder wo sie gegen Vorurteile ankämpfen müssen. Die Vorurteile gegenüber Legastheniker/innen seien auch daran messbar, sagt eine Gesprächspartnerin, dass viele Betroffene nicht dazu stehen können – gerade dies würde die Chancengleichheit im Bildungsbereich aber womöglich stark verbessern.

Ich habe in England doktriert. Dort war die Situation, dass es einen Professor hatte, der Legasthener war. Und er hat dies gesagt. Es gibt hier auch verschiedene Professoren, die Legasthener sind, aber sie sagen es nicht. (Frau I.N., Legasthenie)

Besonders eine Gruppe von Betroffenen berichtete in den Interviews von der Schwierigkeit, ihren Bildungs- und Berufsweg gemäss ihren Fähigkeiten und Wünschen zu gestalten: Sie sind intelligent und wissensdurstig, aber aufgrund von Lernbehinderungen (ADHS, Asperger, Legasthenie) fällt ihnen das Strukturieren und Priorisieren von Informationen schwer, und sie haben Mühe, ihr Wissen nach aussen in einer Weise zu kommunizieren, die der jeweils gefragten Form entspricht.

Ich hatte eine Prüfung und dort ist das Problem gewesen, dass ich eigentlich den ganzen Stoff verstanden habe – ich habe wirklich mega viel dafür gelernt – aber an der Prüfung habe ich nichts hingebraht. Ich habe eine 1,9 geschrieben. [...] Ich habe es mittlerweile mit dem Dozenten angeschaut und gemerkt, mein Problem ist einfach gewesen, dass an der Prüfung 3-Schritt-Aufgaben gefragt wurden und in den Übungen nur 1-Schritt-Aufgaben. Deswegen bin ich komplett überfordert gewesen. Nach einem Jahr habe ich die Prüfungsaufgaben dann ohne Probleme lösen können, obwohl ich mir den Stoff überhaupt nicht mehr angeschaut habe, sobald ich diese Struktur verstanden habe und wusste, worum es in der Aufgabe geht. [...] Aber so etwas kann man im Vornherein auch nicht unbedingt einschätzen. (Herr R.F., ADHS)

Für solche Studierende brauche es, so ist die Erfahrung der Leiterin der Fachstelle an der Universität Basel, weitergefasste Massnahmen in Form einer individuellen Begleitung. Eine noch gezieltere Unterstützung – im Sinne von Lernhilfen für Menschen mit leichten Lernbehinderungen (ADHS, Asperger etc.) – wäre hilfreich, meint auch diese Interviewpartnerin rückblickend:

Il y a une autre chose importante aussi au niveau des cours dans des petites écoles ou en apprentissage : essayer d'aider un peu l'élève à étudier. Qu'est-ce qui est important ? Qu'est-ce que je dois étudier ? Lui aider un petit peu, lui donner une sorte de canevas pour arriver à s'organiser dans ses études. Et ça m'a manqué cruellement durant toutes mes classes. Je partais dans tous les sens. (Frau U.D., Epilepsie)

Die Interviewten sind auch konfrontiert mit Professor/innen, Lehrer/innen, Mitschüler/innen und später Arbeitskolleg/innen, die an ihren intellektuellen Fähigkeiten zweifeln – oder an ihrer Diagnose:

Ich denke, die Idee war, dass man nicht mehr Legastheniker ist, wenn man erwachsen ist. (Frau I.N., Legasthenie)

Es ist halt einfach auch schwierig, weil viele Leute mir nicht glauben, wenn ich ihnen erzähle, dass ich ADHS habe. Weil ich eben zum Beispiel erzähle, dass ich eine so gute Note gehabt habe und eine Lehre gemacht und alles, dann sagen sie «mit ADHS hättest du dies sicher nicht alles schaffen können». (Herr R.F., ADHS)

Wahrgenommene Veränderungen im Bildungsbereich

Es ist es offenbar selbstverständlicher geworden, dass Bildungsinstitutionen die Voraussetzungen schaffen, um Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderungen die Ausbildung zu ermöglichen:

Ich weiss von einer Schule, wo es auch hörbehinderte Leute gibt. Und von dort her weiss ich, dass es viele Möglichkeiten gibt, die aber alle relativ aufwendig sind, die man wahrscheinlich weniger aufwendig machen könnte, wenn man die Räumlichkeiten etwas anders gestalten würde. Ein Gymnasium hat beispielsweise eine Sprachdolmetscherin für eine Schülerin mit Cochlea-Implantat angestellt. Ich weiss nicht, ob es nicht ginge, wenn es mit Induktionsschleufe gelöst werden könnte. Offenbar ist es schwieriger als eine Person zur Verfügung zu stellen. (Herr D.M., Hörbehinderung Cochlea-Implantat)

Für Gehörlose habe sich der Zugang zu verschiedenen Orten – nicht nur zu Weiterbildungen – in den letzten Jahren verbessert, weil mehr Dolmetscher/innen zur Verfügung stehen, meint einer unserer Gesprächspartner. Er befürchtet jedoch, dass durch die integrierte Schulung für gehörlose Kinder neue Schwierigkeiten auftreten können beim Übergang in eine Berufsausbildung:

Die Gehörlosenschulen gibt es ja nicht mehr so wie früher, die werden geschlossen. Die Kinder werden heute integriert geschult. Im Kindergarten ist dies kein Problem. Aber später, wenn die Kinder älter werden, ist das Lernniveau auch viel schneller und viel anspruchsvoller. Und dann geraten die hörbehinderten Kinder halt in Rückstand. Und irgendwann beginnt die Lehre. Dann ist es oft so, dass sie nicht mehr gut in einer hörenden Klasse mitkommen. (Herr K.G., gehörlos)

Für Gehörlose findet er wichtig, dass jeweils zwei, drei miteinander in derselben Klasse sind, damit sie auch unter ihresgleichen kommunizieren können, einander sofort verstehen und auch unterstützen können. (Herr K.G., gehörlos). Er spricht damit Angebote an, wie sie im Kanton Aargau bestehen (vgl. Abschnitt 6.4.3).

6.6 Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten

Die Aussagen der Befragten zum Handlungsbedarf sind geprägt davon, dass die hier fokussierten Bildungsbereiche in den Jahren seit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes eine Grossbaustelle waren. 2004 trat das neue Berufsbildungsgesetz gleichzeitig in Kraft. Die Verantwortung für die Sonderpädagogik ging 2008 an die Kantone über und integrative Schulformen gewannen an Schub. Die Bemü-

hungen, den Übergang zwischen Schule und Berufsbildung zu verbessern, wurden generell intensiviert und es wurden neue Instrumente geschaffen, welche dies erleichtern sollen. Die IV baute bei den IV-Anlehren Leistungen ab und bei den Assistenzmöglichkeiten andernorts auf. Der Begriff des Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderungen kam auf und etablierte sich zunehmend. In keinem Kanton sind bereits alle Baustellen abgeschlossen. Im Fall des Nachteilsausgleichs ist vielerorts gar erst das Fundament gelegt. Es erstaunt daher kaum, dass die Umsetzung der angestossenen Prozesse Behörden und Expert/innen am stärksten beschäftigt und kaum brandneue Reformen gefordert werden.

In der Befragung der **kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden** haben sich diese zum Handlungsbedarf geäußert. Von den 18 Behörden, die Stellung bezogen, sieht die Hälfte Handlungsbedarf. 13 haben festgehalten, welches die für sie besonders wichtigen Handlungsfelder im Hinblick auf die Behindertengleichstellung sind:

Oben auf der Prioritätenliste stehen die **Bildungschancen nach der obligatorischen** Schule (85%), gefolgt von der **Sensibilisierung** für das Gleichstellungsthema (62%). Für mehr als die Hälfte ist die selbstbestimmte Lebensführung ein besonders wichtiges Handlungsfeld (54%). Ein kleinerer Anteil der Bildungsbehörden erachtet die Stellen und Strukturen, die sich um das Thema kümmern, als besonders wichtigen Bereich (38%). Am seltensten werden die Bildungschancen in der obligatorischen Schulzeit angegeben (31%). Dies dürfte wohl damit zusammenhängen, dass in den letzten Jahren viele Schritte in Richtung integrativer Schulung unternommen wurden.

Lediglich 7 der 31 Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden haben sich zu den konkreten Problemen geäußert. Eine Einschätzung vorgenommen haben vor allem die Behörden derjenigen Kantone, die im Bereich Nachteilsausgleich aktiv geworden sind. Jeweils 2 Behörden sprechen fehlende Strukturen, unklare Aufgaben und Zuständigkeiten sowie fehlende personelle Ressourcen und Fachkräfte an. Laut einer Behörde ist die schulische Integration auf der Sekundarstufe II eine Herausforderung für die Lehrkräfte. Man müsse auf deren Bedürfnisse achtgeben und ihnen auch einen klaren Rahmen setzen. 2 Bildungsbehörden beschäftigt die Frage, wie der Nachteilsausgleich bei Aufnahmeprüfungen zu handhaben ist. Einzelne Kantone sprechen die Erfordernis einer individuellen, durch das schulische Umfeld unterstützte Förderung an, Lehrmittel, die auf die breite der Schüler/innen ausgerichtet sein müssen, sowie das fehlende Bewusstsein für selbstbestimmte Lebensführung und Gleichstellungsanliegen. Eine Herausforderung sehen 2 Behörden im Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt und stellen fest, dass die Realität in der nachobligatorischen Bildung marktwirtschaftlich hart ist.

Nachfolgend wird detaillierter zusammengestellt, welche **Probleme und Lücken** die Befragten ausmachen und welche **Handlungs- und Verbesserungsvorschläge** auch in den Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch sowie in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen eingebracht wurden.

6.6.1 Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten

Information und Sensibilisierung

■ **Ungenügende Information der Menschen mit Behinderungen:** Betroffene selbst wissen offenbar nicht immer um die bestehenden Möglichkeiten und ihre Rechte. Auch beim SBFI hat man den Eindruck, dass sich nach wie vor viele Eltern nicht bewusst sind, dass ihre Kinder und Jugendlichen Anrecht auf einen Nachteilsausgleich haben, wenngleich die Zahl der Gesuche um Nachteilsausgleich zugenommen hat und das Feld der Krankheitsbilder breiter geworden sei, wie man beim SBFI und seitens von Vertreter/innen der kantonalen Bildungsbehörden und von Bildungsinstitutionen feststellt.

■ **Ungenügende Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit psychischen und kognitiven Behinderungen:** Die Fachpersonen stellen einen grossen Unterschied bezüglich der Akzeptanz zwischen

«sichtbaren» und «unsichtbaren» Behinderungen fest: «Im Gespräch mit Arbeitgebern kommen häufig die Rollstuhlfahrer ins Spiel, psychische oder kognitive Beeinträchtigungen werden praktisch nie thematisiert. Alles was man sieht, ist einfacher und besser akzeptiert als jene Beeinträchtigungen, die nicht offensichtlich sind», sagt im Fokusgruppengespräch die Dozentin der Hochschule Luzern und frühere Bereichsleiterin Berufliche Integration bei INSOS. Auch an den Universitäten besteht dieses Problem, wie die Leiterinnen der Fachstellen der Universitäten Zürich und Basel unabhängig voneinander berichten. Dazu kommt, dass viele Studierende mit einer psychischen Beeinträchtigung aus Scham ihre Krankheit verschweigen, besonders eine Manie oder Psychose. Für sie habe sich daher die Lage an den Ausbildungsinstitutionen bis heute noch kaum verbessert.

■ **Unsicherheiten der Umsetzenden beim Nachteilsausgleich für Menschen mit psychischen und kognitiven Behinderungen:** Die Vertreter/innen des SBFI und der SBBK berichten, dass man häufiger mit Gesuchen von Lernenden mit psychischen oder kognitiven Behinderungen zu tun habe, aber im Umgang damit nach wie vor grosse Unsicherheit bestehe. Neuere Themen seien ADHS, Asperger Syndrom etc. Dies sei anspruchsvoll: Was heisst hier Nachteilsausgleich genau? Ähnliche Erfahrungen haben auch die an Mittelschulen und Hochschulen tätigen Expert/innen gemacht.

■ **Fehlende Zusatzqualifikation von Lehrpersonen von EBA-Klassen und betrieblichen Ausbilder/innen:** In den zweijährigen Lehren, die mit einem Eidgenössischen Berufsattest abschliessen, ist der Anteil an Jugendlichen mit Behinderungen und individuellem Förderbedarf besonders gross. An der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern (GIBB) benötigen daher bspw. Lehrpersonen, die EBA-Klassen unterrichten, eine Zusatzausbildung. Der Umgang mit Lernenden mit Behinderungen wird nach Wahrnehmung der Teilnehmenden der Fokusgruppe in der Berufsschullehrerausbildung und bei Weiterbildungen heute häufiger aufgegriffen. Allerdings stellt man eine Differenz im Wissenstand von jüngeren und älteren Lehrpersonen fest. Schon den Lehrkräften der Oberstufe kommt durch die integrative Beschulung zunehmend die Aufgabe zu, Schüler/innen bei der Berufsfindung zu begleiten, auch da bestehe Informationsbedarf. Die Lehrerbildung sollte vermehrt auf den Aspekt der nachobligatorischen Bildung für Menschen mit Unterstützungsbedarf eingehen, wobei sich in letzter Zeit bereits viel zum Positiven verändert habe. Für die Vertreter/innen der SBBK und von Berufsfachschulen ist zudem die Information und Schulung der Berufsbildner/innen in den Lehrbetrieben ein zentrales Anliegen, damit diese in der Lage sind, Jugendliche mit Behinderungen zu erkennen und besser zu unterstützen.

■ **Fehlende Information und Sensibilisierung bei Lehrbetrieben und Arbeitgebenden:** Wenn genügend junge Arbeitskräfte rekrutiert werden können, dann orientierten sich die Lehrbetriebe in der Regel am einfacheren Fall und wähle nicht einen Menschen, der bereits ein erkennbares Handicap habe, so der Vertreter der SBBK. Nach Erfahrung des Zentrums für Körperbehinderte Aargau ist das Verständnis für Jugendliche mit Behinderungen teilweise vorhanden, aber es fehle an Information und entsprechender Unterstützung der Betriebe. Auch bei der Fachstelle Studium und Behinderung der Universität Zürich ortet man bei der Information der Arbeitgebenden Lücken. Diese wüssten zu wenig, dass es beispielsweise möglich ist, auch mit einer Legasthenie Anwalt bzw. Anwältin zu werden. In der Fokusgruppe wird empfohlen, dass in Lehrbetrieben und allgemein die Bereitschaft gefördert werden sollte, Jugendliche mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf anzustellen. Fachlehrer könnten hier vermitteln und unterstützen, wie der stellvertretende Direktor der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern (GIBB) ausführt. Ausserdem sollten für die Arbeitgeberseite möglichst niederschwellige Informations- und Unterstützungsangebote geschaffen werden, wird vom Anbieter von Supported Education lehrundmehr Basel vorgeschlagen.

Vollzug

■ **Fehlende Strukturen und Ressourcen:** Aus den Expertengesprächen bzw. dem Fokusgruppengespräch geht hervor, dass die Umsetzung des BehiG an Mittel- und Berufsschulen institutionell wenig verankert ist und entsprechende Fachstellen rar sind. Auch an den Hochschulen, abgesehen von den Universitäten, fehlen laut AGILE.CH oft noch Fachstellen oder diese seien ungenügend dotiert. In der Fokusgruppe sind sich alle einig, dass wirksame Gleichstellung ohne Umsetzungsstrukturen nicht funktioniert. Diese braucht es sowohl an den einzelnen Bildungsinstitutionen als auch auf kantonaler Ebene. Angesprochen wird, dass kantonale Gleichstellungsstellen für Menschen mit Behinderungen gewisse Koordinationsaufgaben im Bildungsbereich übernehmen könnten.

■ **Unklare Abläufe und Zuständigkeiten beim Nachteilsausgleich:** In der **beruflichen Grundbildung** orten die Vertreter/innen der SBBK einen besonders hohen Koordinationsbedarf zwischen den drei Lernorten (Lehrbetrieb, Berufsfachschule, überbetriebliche Kurse), aber auch mit den Berufsbildungsbehörden. Koordiniert werden müsse ausserdem die interkantonale Zusammenarbeit mit Blick auf überkantonale Berufsschulangebote und Lernende, die aus anderen Kantonen zugewiesen werden. **Gesuche** um Nachteilsausgleich werden zudem **oft nicht oder zu spät eingereicht**, wie die Vertreter/innen von Berufsfachschulen, Universitäten und Begleitangeboten wie lehrundmehr Basel erklären. Dabei spielt die Angst vor Stigmatisierung eine Rolle. Auch bei der Umsetzung des Nachteilsausgleichs bestehen noch viele Fragen, die Behörden und Bildungsinstitutionen beschäftigen: Aufnahmeprüfungen, wie sie in der Befragung von 2 Bildungsbehörden genannt werden, oder Anforderungen bezüglich Fördermassnahmen. In der Fokusgruppe wird als weitere Unklarheit genannt, wie weit man jemanden bei Gewährung eines Nachteilsausgleichs zu einer Therapie verpflichten kann, die dann selber bezahlt werden muss.

■ **Die bestehenden Möglichkeiten werden nicht ausgeschöpft:** Das Recht auf Nachteilsausgleich bezieht sich nicht nur auf Prüfungen, wo es bislang hauptsächlich eingefordert wird, sondern auf das gesamte Bildungsangebot. Die Möglichkeiten würden noch zu wenig ausgeschöpft, ist der stellvertretende Direktor der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern (GIBB) überzeugt. Das Berufsbildungsgesetz würde den Rahmen bieten, die Umsetzung liege aber im Argen. So wären bspw. behinderungsbedingte Verlängerungen der Lehrzeit möglich.

Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Grenzen der Individualisierung bei kantonalen Maturitätsausbildungen:** Behinderungen, die ein aufwändiges individuelles Setting erfordern, überfordern laut dem Prorektor der Neuen Kantonsschule Aargau die Regelstrukturen an Mittelschulen. So sei es aus finanziellen Gründen nicht möglich, kleinere Klassen zu bilden, um eine bedarfsgerechte, intensive Betreuung zu gewährleisten. Aus strukturellen Gründen könne auch die Ausbildungszeit nicht individuell angepasst werden, um eingeschränkte Leistungsfähigkeit oder Lerntempo zu kompensieren. Denn zum einen wird der Unterricht im Klassenverband erteilt. Zum anderen erfolgt die jährliche Promotion aufgrund einer Reihe festgelegter Promotionsfächer. Diese spezifischen Schwierigkeiten wurden auch an der Mittelschultagung des Bildungsraums Nordwestschweiz zum Nachteilsausgleich angesprochen. Für die Integration von Schüler/innen mit einschränkenden Behinderungen wären laut dem Prorektor der Neuen Kantonsschule Aargau zusätzliche schulorganisatorische und rechtliche Anpassungen nötig. Flexiblere Ausbildungsgänge sind eher im Rahmen der Eidgenössischen Maturitätsprüfung möglich, auf welche sich die Absolvent/innen individuell an privaten und damit kostenpflichtigen Maturitätsschulen vorbereiten können.

■ **Unsichere Anschlusslösungen für Sonderschüler/innen:** In den Expertengesprächen und der Fokusgruppe wird festgestellt, dass der Übergang der Verantwortung für die Sonderpädagogik an die Kantone zu einer heiklen Situation an den Übergängen in die Berufsbildung führte. Vielerorts ist nach wie vor unklar, wie die Kantone den Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen im nachobligatorischen

Bereich handhaben. Es gebe Kantone, die umgehend Gesetze und Regeln geschaffen hätten und andere seien immer noch am Üben, wie es der Leiter des Geschäftsfeldes IV im BSV ausdrückt. Dies betrifft besonders Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf, der nicht als Behinderung gemäss IVG anerkannt wird. Eine weitere Herausforderung sind Jugendliche, die noch nicht wissen, wie es nach der Schule weitergehen soll. Vor dem Systemwechsel sei klar gewesen, dass in der Sonderschulung eine Verlängerung bis zum 18. Lebensjahr gewährt wurde und dass sie auf den Übergang ins Erwachsenenleben vorbereitet wurden, z.B. mit Schnuppermöglichkeiten als Vorbereitung auf die Berufswahl etc., sagt insieme. «Mit dem ganzen Systemwechsel hat sich das verändert. Der ganze Übergang Schule-Beruf ist ungesichertes Terrain.» (Lauper, insieme) Die Finanzierung der behinderungsbedingten Kosten für die erstmalige Berufsbildung liegt zwar weiterhin bei der IV, Zwischenjahre oder Zwischenlösungen zur Förderung der Berufswahlreife oder der Berufsfindung werden jedoch nicht über die IV finanziert. Einige Kantone haben die entstandene Lücke erkannt und zusätzliche sonderpädagogische Brückenangebote aufgebaut.

■ **Leistungsabbau bei IV-Anlehren und praktischen Ausbildungen INSOS:** Ein grosses Thema sind in den Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch die Ausbildungsangebote für Jugendliche und junge Erwachsene, welche den Anforderungen einer beruflichen Grundbildung mit Eidgenössischem Berufsattest (EBA) nicht oder noch nicht gewachsen sind. Dass IV-Anlehren und die Praktische Ausbildung INSOS auf der untersten Anforderungsstufe von der IV nur noch für ein Jahr finanziert werden und das zweite Ausbildungsjahr von einer möglichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt abhängig gemacht wird, kritisieren verschiedene Seiten. Die erschwerten Zugangsbedingungen zum zweiten Lehrjahr werden wie erwähnt auch von den Behindertenorganisationen bekämpft. Sie widersprechen aus ihrer Sicht dem menschenrechtlichen Ansatz des Behindertengleichstellungsgesetzes und der UNO-Behindertenrechtskonvention. Der Nationalrat hat nun zwei Postulate¹³⁰ überwiesen, die eine Überprüfung dieser Praxis verlangen.

■ **Finanzierungslücken im Bereich individueller Begleitung:** Für Lernende und Studierende mit psychischen Behinderungen stehen häufig Coaching-Angebote als geeignete Massnahme des Nachteilsausgleichs im Vordergrund. Bei der Servicestelle Studium und Behinderung der Universität Basel bedauert man, dass trotz ausgewiesenem Bedarf in vielen Fällen aus finanziellen Gründen keine solche Begleitung organisiert werden kann. Wenn die Kriterien für eine berufliche Massnahme der IV nicht erfüllt werden oder bereits eine IV-Rente besteht, muss eine andere Finanzierung gesucht werden. Hier sieht man eine Lücke für Lernende und Studierende mit einer psychischen Erkrankung.

■ **IVG-immanente Probleme und Fehlanreize:** Die Expertin der Fachhochschule Luzern verweist auf das Problem, dass Jugendliche nach einer zweijährigen praktischen oder Attest-Ausbildung häufig in prekäre Lebensbedingungen geraten, da die Einkommen sehr gering bleiben, aber die Personen nicht mehr rentenberechtigt sind. Sie stellt fest, dass Eltern teilweise geraten werde, kein zweites Berufsbildungsjahr zu beantragen, sondern direkt eine Rentenabklärung zu machen, da das Risiko bestehe, dass man nach zwei Jahren Berufsbildung keine Rente mehr bekomme.

■ **Ausschluss von Menschen mit geistiger Behinderung:** Für Jugendliche mit geistigen Behinderungen sind die Hürden hoch, wenn sie teilhaben möchten an einer Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit. Das beginne bereits bei den IV-Anlehren, sagt die Co-Geschäftsleiterin von insieme, der Elternorganisation für Menschen mit einer Behinderung. Die Anforderungen seien recht hoch und für viele Menschen mit geistigen Behinderungen nicht oder nicht zeitgerecht erfüllbar. Nach insieme fehlen Be-

¹³⁰ Postulat Nationalrätin Christine Builliard-Marbach «IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach Insos. Mehr Transparenz» (13.3626); Postulat Nationalrat Christian Lohr «Voraussetzungen für die IV-Anlehre und die praktische Ausbildung nach Insos» (13.3615)

rufsbildungsangebote, die auch stärker beeinträchtigten Menschen erlauben, eine Form von beruflicher Ausbildung zu machen. Berufsbildung vermittele «Erwachsenenwissen», man lerne den Übergang ins Arbeitsleben, Pünktlichkeit etc. «Davon werden diese Leute ausgeschlossen. Sie müssen nicht nur lernen können, wie man einen Nagel gerade einschlägt, sondern auch, wie man sich in der Arbeitswelt verhält. Das ganze Umfeld ist wichtig. Das ist Teil der beruflichen und sozialen Integration.» (Lauper, insieme)

■ **Fehlende Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung:** Gefragt nach Problemen und Lücken wird von den Expert/innen auch die berufliche Weiterbildung genannt. Der Präsident des Gleichstellungsrates konstatiert, dass bei der beruflichen Weiterbildung noch praktisch nichts unternommen wurde und das Thema nicht im allgemeinen Bewusstsein angekommen sei: «Il n'y a encore quasiment rien. Personne n'a pris conscience du fait que les personnes avec handicap ont aussi le droit à la formation continue. Une personne avec handicap qui est intégrée professionnellement et qui a une position professionnelle tout à fait normale, elle a le droit comme tout le monde. Par contre pour les personnes qui sont partiellement dépendantes d'une rente AI ou qui sont en institutions, c'est totalement impensable aujourd'hui qu'elles aient le droit à un processus de formation continue. On n'en tient pas compte.» (Margot-Cattin, Gleichstellungsrat.ch) Bei Leuten mit einer praktische Ausbildung INSOS oder einer IV-Anlehre gibt es praktisch keine weiteren Angebote und Bildungschancen, sagt die Dozentin der Fachhochschule Luzern und frühere Bereichsleiterin berufliche Integration von INSOS.

■ **Coaching und Unterstützung bei den Übergängen in den Arbeitsmarkt:** Wünschenswert wäre aus Sicht der Verantwortlichen der Servicestelle Studieren ohne Barrieren der Universität Basel, wenn nach Abschluss der nachobligatorischen Ausbildung im Sinne eines Nachteilsausgleichs ein Coaching beim Übergang ins Erwerbsleben finanziert werden könnte, sofern dies behinderungsbedingt nötig ist.

6.6.2 Handlungs- und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Information und Sensibilisierung

■ **Good Practice-Beispiele bekannt machen:** Die verschiedenen pionierhaften Bestrebungen und Projekte zur Gleichstellung sollten besser bekanntgemacht und koordiniert werden. Angesprochen wurde der Austausch über die verschiedenen Modelle zur strukturellen Verankerung der Gleichstellung an den Bildungsinstitutionen sowie die Vorgehensweisen bei der Abklärung und Festlegung von Nachteilsausgleichsmassnahmen. Die Akteure im Bildungswesen verfügen über einen grossen Spielraum bei der Umsetzung des BehiG. Vor diesem Hintergrund sei der Erfahrungsaustausch wichtig, wird in Expertengesprächen und im Fokusgruppengespräch betont.

■ **Sensibilisierung von Schulen und Ausbildungsbetrieben für Bedürfnisse von Jugendlichen mit psychischen und kognitiven Behinderungen:** In Expertengesprächen und dem Fokusgruppengespräch wird konstatiert, dass das Bewusstsein für solche nicht auf den ersten Blick sichtbare Behinderungen weiter gefördert werden muss. Dabei wird als wichtig erachtet, dass die Informations- und Aufklärungsarbeit möglichst konkret und fallorientiert ist.

Vollzug

■ **Systematische Umsetzung des Nachteilsausgleichs:** Der Tenor aus den Expertengesprächen und der Fokusgruppe geht dahin, dass der Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen bei der nachobligatorischen Bildung an Bedeutung gewonnen hat, aber noch viele Bemühungen nötig sind, um diesen flächendeckend zu verankern und die Chancengleichheit für alle zu verbessern. Mit der SBBK-Empfehlung wurde eine Grundlage geschaffen, welche zu einer gewissen Vereinheitlichung beitragen sollte. Diese, sagen die Vertreter/innen der SBBK, müsste nun effektiv in allen Kantonen umgesetzt werden. Klar ist auch, dass die Bildungs- und damit auch die künftigen Erwerbschancen wesentlich von den Bildungs- und

Unterstützungsangeboten abhängen, welche das Bildungssystem und die Invalidenversicherung bereitstellen.

■ **Möglichkeiten der Projektförderung besser nutzen:** Eine Expertin bedauert, dass die Projekte zur Förderung der Gleichstellung und Integration in der Berufsausbildung fast ausschliesslich von Behindertenorganisationen und sonstigen Non-Profit-Organisationen getragen werden. Diese müssten auch von der Arbeitgeberseite kommen, um nachhaltig zu sein, sagt die Dozentin der Fachhochschule Luzern. Projekte können nicht nur mit Finanzhilfen des BehiG, sondern auch über Finanzhilfen im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes gefördert werden. Laut SBFI werden die Mittel aber bisher kaum ausgeschöpft.

Aus- und Weiterbildung

Herr K.G., gehörlos

«Ich bekomme die Informationen nicht einfach geliefert – gratis, so wie andere. Es liegt immer an mir.»

Nach Feierabend treffen wir uns in Bahnhofsnähe. Direkt gegenüber von K.G. sitzt die Gebärdendolmetscherin. Er habe zwar von klein auf Lippenlesen gelernt, erzählt er; auch artikuliert er jeweils die Kernbegriffe seiner Aussagen lautsprachlich, aber er verpasse viel. K.G. ist das jüngste von sieben Geschwistern und als einziger in seiner Familie gehörlos geboren: Was der Grund sei, wisse man nicht. Leider können seine Eltern und Geschwister keine Gebärdensprache, sagt er. Zwar sei der das Lippenlesen von klein auf gewohnt, aber in so einer grossen Familie komme es oft vor, dass durcheinandergesprochen wird. Auch wenn er sich immer wieder einbringt, nachfragt, heisse es manchmal: «Ach, das war nicht wichtig.» Er könne froh sein, dass er es nicht gehört habe. Auch ausserhalb der Familie, bei Diskussionen unter Arbeitskollegen etwa oder bei Angelegenheiten, die auf der Gemeinde zu erledigen sind, komme es vor, dass andere für ihn entscheiden, welche Informationen wichtig sind und welche nicht. «Ich möchte natürlich auch alles wissen, genauso wie die anderen.»

«Die Hörenden konnten ein bisschen in der Gegend herumträumen»

K.G. arbeitet als Möbelschreiner, schon seit in derselben Firma. Der Übergang von der Schule in den Beruf habe bei ihm selber gut funktioniert, sagt er: «Ich konnte einen normalen Weg gehen». Ganz einfach war es allerdings nicht, nach der obligatorischen Schulzeit an der Spezialschule für Gehörlose die Fachausbildung mit hörenden Lehrlingen zu absolvieren. Damals habe es noch keine Dolmetscher gegeben, wodurch der Unterricht für ihn sehr anstrengend war: Während die Mitschüler/innen sich ab und zu zurücklehnen konnten und trotzdem nebenbei mitbekamen, was die Lehrer sagten, habe er ständig konzentriert auf deren Lippen schauen müssen. «Ich konnte natürlich nicht wie die Hörenden alles auf einmal aufnehmen, ein bisschen Notizen machen und fertig.» Viel Selbststudium habe es gebraucht, eine gute Vor- und Nachbereitung der Lektionen, um nicht abgehängt zu werden. Diese Gefahr, dass gehörlose Jugendliche gegenüber der Klasse zurückfallen, bestehe heute mit dem integrierten Schulmodell bereits während der obligatorischen Schulzeit, besonders in der Oberstufe, wenn das Lernniveau schneller und anspruchsvoller werde. Heute würden die Werdegänge gehörloser Jugendlicher oft umgekehrt verlaufen als damals bei ihm: Sie kommen in der Regelklasse nicht mehr mit und wechseln dann in eine Spezial-Berufsschule.

«Dort treffen sie oft erstmals Gehörlose, ihresgleichen sozusagen.» Natürlich sei der Einstieg in eine Berufsausbildung auch immer sehr abhängig vom Charakter und den Fähigkeiten einer Person, vom jeweiligen Lehrbetrieb. Aber damit gehörlose Jugendliche ihren Weg in die Berufswelt finden, brauche es schon von klein auf Unterstützung und den Austausch mit Personen, mit denen sie sich ohne sprachliche Barrieren verständigen können – so wie er damals in der Gehörlosenschule. Deshalb findet er, dass man darauf achten sollte, jeweils zwei, drei gehörlose Kinder in eine Regelklasse zu integrieren. Eine gute Unterstützung und Begleitung dieser Kinder und Jugendlichen ist K.G. ein grosses Anliegen. Hier brauche es das Engagement der Schulen, der Ärzte, aber auch der Community. Im Gehörlosenverein, wo er selbst aktiv ist, spiele die Unterstützung des «Nachwuchses» eine grosse Rolle.

«Wenn ich keinen Dolmetscher bekomme, kann ich die Weiterbildung geradezu absagen.»

Als K.G. in der Schreinerlehre war, gab es wie gesagt kaum Dolmetscher/innen. Dies sei heute viel besser geworden, sagt er und erzählt von einer Weiterbildung zum CAD-Zeichner, bei der jeweils Gebärdendolmetscher/innen dabei waren, um die Instruktionen des Dozenten zu übersetzen. Trotzdem sei es sehr schwierig gewesen, mit dem Tempo der Gruppe mitzuhalten: «Es geht um Computerarbeit. Das heisst,

man braucht die Augen für den Computer. Dann haben wir die sprechende Person. Ich schaue, um diese Informationen zu bekommen, zum Dolmetscher. Und ich bin dauernd am hin und her schauen.» Bei einer Gruppe von 20 Personen, die alle zügig vorwärts machen wollten, habe sich der Dozent nicht extra für ihn Zeit nehmen können, das Tempo anpassen. Bei Einzelunterricht sähe das natürlich anders aus, würde aber im Vergleich zum Gruppenunterricht eben auch viel mehr kosten – «wer hätte das wieder finanziert?». Weiterbildung sei für ihn etwas sehr wichtiges, erzählt K.G., der im Berufsalltag oft dadurch eingeschränkt ist, dass Kundengespräche übers Telefon abgewickelt werden. Privat benutzt er den Telefonvermittlungsdienst der Procom, was bei Terminvereinbarungen ganz gut funktioniere, aber wenn er z.B. auf Sponsovensuche für den Gehörlosenverein (etwa für sportliche Wettkämpfe) Firmen kontaktiert, um sein Anliegen zu schildern, laufe er regelmässig auf: «Die Leute hören «Procom, Vermittlung» und schon sind sie durcheinander und legen auf.» Auch im persönlichen Kontakt – K.G. arbeitet vorwiegend in der Werkstatt – ist die Kommunikation oft schwierig. Er werde nicht automatisch herangezogen, wenn Probleme besprochen werden. Stets müsse er sich aktiv bemühen, um mitzubekommen, worum es geht, um mitdiskutieren und seine Ideen einbringen zu können. Besonders von neuen Arbeitskollegen werde er oft ignoriert: «Sie nehmen mich nicht wirklich wahr». Hingegen funktioniere der Umgang mit langjährigen Kollegen in der Regel gut. Ja, er persönlich fühle sich als gleichwertiger Mitarbeiter akzeptiert. Aber was die Akzeptanz in der Gesellschaft generell betrifft – nein, da sei in den letzten zehn Jahren eigentlich wenig passiert. K.G. hat den Eindruck, dass über Gleichstellung vor allem viel geredet wird, aber die Umsetzung beim Bund hängengeblieben ist. Ein zentrales Anliegen ist ihm die Anerkennung der Gebärdensprache. «Wenn die Sprache anerkannt wäre, gäben sich natürlich Folgeerscheinungen daraus. Man kann etwas erkämpfen. Es gäbe mehr Dolmetscher. Es gäbe mehr gehörlosengerechte Angebote.»

7 Erwerbsleben

Die Teilhabe am Arbeitsleben ist nicht nur im Hinblick auf die materielle Existenzsicherung von Bedeutung. Eine Arbeit auszuüben vermittelt Wertschätzung und bedeutet auch, eingebunden zu sein in einem sozialen Netz. Die Mehrheit der Menschen mit Behinderungen beteiligt sich am Arbeitsleben (68% gegenüber 85% bei Menschen ohne Behinderungen). Jede zweite Person mit Behinderung arbeitet Teilzeit, während dies bei Personen ohne Behinderungen bei jeder dritten Person der Fall ist. Fast ein Drittel der Teilzeitbeschäftigten mit Behinderungen arbeiten aus gesundheitlichen Gründen nicht vollzeitlich.¹³¹ Im Jahr 2009 arbeiteten rund 15'200 Personen in geschützten Werkstätten, darunter drei von fünf Personen mit einer geistigen Behinderung. Im Schnitt arbeiteten diese Personen rund 28 Stunden pro Woche. Die allermeisten können damit ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten und beziehen eine IV-Rente.¹³²

Fast drei Viertel der Menschen mit Behinderungen sind bei der Erwerbstätigkeit von Einschränkungen bezogen auf das Arbeitspensum, die Art der Arbeit und/oder die Mobilität auf dem Arbeitsweg betroffen.¹³³ Dazu kommen weitere Hürden, etwa im Zugang zum Arbeitsplatz oder eingeschränkte Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung. Oft sind Menschen mit Behinderungen auch mit sozialen Barrieren konfrontiert, insbesondere mit Vorurteilen und fehlendem Wissen seitens der Arbeitgebenden oder Mitarbeitenden. Die Botschaft zum Behindertengleichstellungsgesetz bezeichnet den Arbeitsmarkt denn auch als Kristallisationspunkt der gesellschaftlichen Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen.¹³⁴

Das Behindertengleichstellungsgesetz findet im Erwerbsbereich allerdings nur sehr begrenzt Anwendung. Es gilt ausschliesslich für den Bund als Arbeitgeber und beschränkt sich auf Fördermassnahmen; Rechtsansprüche sieht es keine vor. Laut der Botschaft zum BehiG soll der Bund eine Vorbildfunktion ausüben und daher zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspraxis verpflichtet werden.¹³⁵ Der Bund als Arbeitgeber wird aufgefordert, alles daran zu setzen, Menschen mit Behinderungen gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten und die erforderlichen Gleichstellungsmassnahmen zu treffen, namentlich auch bei Anstellungen. Die Behindertengleichstellungsverordnung sieht Massnahmen zur Anpassung des beruflichen Umfelds vor. Ausserdem sollen beim Bund Integrationsbeauftragte eingesetzt werden, welche den Bund und seine Angestellten beraten. Bewerber/innen mit Behinderungen haben zudem Anspruch auf Begründung einer Nichtanstellung.

Als Beitrag zur Verbesserung der Erwerbschancen von Menschen mit Behinderungen will das BehiG zudem die Zugänglichkeit von Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen sowie die Mobilität auf dem Arbeitsweg verbessern (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen» und «Öffentlicher Verkehr»). Ausserdem können im Rahmen der BehiG-Finanzhilfen Beiträge an Pilotversuche sowie Integrationsprojekte generell im Erwerbsbereich geleistet werden.

Die Umsetzung und die Wirkungen des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich Erwerb waren kein Fokus der Evaluation, weil das BehiG nur die Beschäftigung beim Bund regelt und die Massnahmen des Bundes 2010 von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bereits umfassend evaluiert wurden.¹³⁶ Da das Erwerbsleben in der Diskussion um die Behindertengleichstellung dennoch einen zentralen Platz ein-

¹³¹ BFS Bundesamt für Statistik, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC), Version 11.04.2014.

¹³² BFS Bundesamt für Statistik, Statistik der sozialmedizinischen Institutionen, 2009.

¹³³ BFS Bundesamt für Statistik (2012a): Einschränkungen und Hilfsmassnahmen bei der Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen, BFS Aktuell, Neuchâtel.

¹³⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000, BBL 2001, 1726.

¹³⁵ Botschaft BehiG, BBL 2001, 1783.

¹³⁶ EFK Eidgenössische Finanzkontrolle (2011): Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung. Evaluation der Massnahmen in der Bundesverwaltung. Bern.

nimmt, wurden jedoch gleichwohl gewisse Grundinformationen erhoben und insbesondere in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen selber nach ihren Erfahrungen gefragt. Die Resultate sind im Folgenden in knapper Form ausgeführt.

7.1 Rechtslage im Überblick

■ **Anwendbarkeit des BehiG:** Das BehiG findet Anwendung auf Arbeitsverhältnisse des Bundes nach Bundespersonalgesetz BPG (Art. 3 lit. f BehiG).¹³⁷ Nicht vom BehiG erfasst sind kantonale, kommunale und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse. Hier gilt das jeweilige kantonale und kommunale Personalrecht bzw. das privatrechtliche Arbeitsrecht (Art. 319-362 Obligationenrecht, Arbeitsgesetz).¹³⁸ Für alle Arbeitsverhältnisse möglich sind die Gewährung von Finanzhilfen für Projektförderung und Programme (Art. 16 Bchst. b BehiG) sowie Pilotversuchen zur Integration ins Erwerbsleben (Art. 17 BehiG).

■ **Verbot der Diskriminierung bei Arbeitsverhältnissen von Bund, Kantonen und Gemeinden:** Sämtliche öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse von Bund, Kantonen und Gemeinden unterstehen dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Das auf Anstellungsverhältnisse des Bundes beschränkte Bundespersonalgesetz enthält zudem eine arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht (Art. 6 Abs. 2 BPG mit Verweis auf u.a. Art. 328 Obligationenrecht), ein Verbot der rechtsmissbräuchlichen Kündigung (Art. 34c Abs. 1 Bchst. b BPG sowie Art. 336 Abs. 1 lit. a Obligationenrecht) sowie ein Recht auf Begründung einer Nichtanstellung.¹³⁹ Auch das kantonale und kommunale Personalrecht verfügt teilweise über analoge Regelungen zur Fürsorgepflicht und zum Kündigungsschutz.

■ **Verbot der Persönlichkeitsverletzung bei Arbeitsverhältnissen mit privaten Arbeitgebern:** Bei Arbeitsverhältnissen mit privaten Arbeitgebern geht der Schutz weniger weit. Von Bedeutung ist insbesondere die Pflicht zum Persönlichkeitsschutz des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmenden (Art. 328 OR). Ferner sind missbräuchliche Kündigung untersagt (Art. 336 Obligationenrecht). Es kann jedoch nicht auf Weiterbeschäftigung geklagt werden, nur eine Entschädigung ist möglich.

■ **Weiterführende Regelungen zum Ergreifen von Gleichstellungsmassnahmen bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen:** Gemäss Artikel 13 Absatz 1 BehiG ergreift der Bund als Arbeitgeber die notwendigen Massnahmen, um das berufliche Umfeld entsprechend den Bedürfnissen von Bundesangestellten mit Behinderungen zu gestalten (Art. 12 BehiV). Für die Umsetzung muss er Integrationsbeauftragte bezeichnen (Art. 13 BehiV). Ähnliche Regelungen bestehen teilweise auch im kantonalen und kommunalen Recht.

¹³⁷ Zu den Arbeitgebern nach Bundespersonalgesetz gehören gemäss Art. 3 BPG der Bundesrat, das Bundesgericht, die Bundesversammlung für die Parlamentsdienste, die Departemente, die Bundeskanzlei, die Gruppen und Ämter sowie die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, soweit ihnen der Bundesrat die entsprechenden Befugnisse überträgt. Weiter fallen auch die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die Eidg. Technischen Hochschulen (ETH), die Pensionskasse des Bundes und das Schweizerische Nationalmuseum in den Geltungsbereichen des BehiG. Vom BehiG erfasst sind nach Auffassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch Arbeitsverhältnisse, die der Bund nach Obligationenrecht abschliesst, wie etwa bei Aushilfen oder Praktikantinnen (vgl. Schefer Markus & Hess-Klein Caroline 2014, Behindertengleichstellungsrecht, Bern, 414). Nicht vom BehiG erfasst sind Anstellungsverhältnisse der Richter/innen der eidgenössischen Gerichte und der Mitglieder der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI.

¹³⁸ Insb. die Verordnung 1 vom 10. März 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111); Verordnung 2 vom 10. März 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2; SR 822.112) (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen); Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsverordnung, ArGV 3, SR 822.113); Verordnung 4 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4; SR 822.114) (Industrielle Betriebe, Plangenehmigung und Betriebsbewilligung); Verordnung 5 vom 28. September 2007 zum Arbeitsgesetz (Jugendarbeitsschutzverordnung, ArGV 5; SR 822.115).

¹³⁹ Anwendbar sind ferner zahlreiche weitere Bestimmungen, die Anstellungsbedingungen bestimmter Personenkategorien des Bundes regeln: vgl. etwa Verordnung des ETH-Rates vom 15. März 2001 über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Hochschulen (Personalverordnung ETH-Bereich, PVO-ETH; SR 172.220.113); Verordnung vom 11. August 2008 über das Personal der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA-Personalverordnung; SR 956.121).

■ **Programme und Projektförderung über Finanzhilfen:** Diese Möglichkeiten bestehen auch im Erwerbsbereich (Art. 16 Bchst. b BehiG und Art. 17 BehiV). Darüber hinaus unterstützt das BehiG spezielle befristete Pilotprojekte zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen, um Anreizsysteme für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu erproben (Art. 17 BehiG und Art. 18 BehiV).

■ **Integrationsmassnahmen nach IVG:** Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung IVG sieht individuelle Massnahmen zum Arbeitsplatzertret oder der Wiedereingliederung von krankheits- und unfallbedingt abwesenden Mitarbeiter/innen vor (vgl. die Ausführungen im Kapitel «Ausgangslage»).

7.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Seit Inkrafttreten des BehiG kam es zu folgenden gesetzgeberischen Entwicklungen, die direkt auf das BehiG zurückgeführt werden können oder von diesem mittelbar inspiriert worden sind:

Bundesebene

Auf Bundesebene wurden mit **Ausnahme von Revisionen im IVG zur Verbesserung der Arbeitsintegration** mit Ausnahme des Bundespersonalgesetzes keine weiteren verfassungs-, gesetz- und verordnungsrechtlichen Regelungen zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen erlassen.

■ **Regelungen zur Datenübermittlung zur Förderung von Integrationsmassnahmen:** Am 1. Juni 2013 wurde im **Bundespersonalgesetz** eine Regelung geschaffen, auf deren Grundlage die Personal- und Sozialberatung des Bundes dem Eidgenössischen Personalamt Daten übermitteln kann als Grundlage für die Mittelzuteilung für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen (Art. 27d Abs. 4 Bchst. e BPG).

Kantone

Auf kantonaler Ebene kam es zu einer Reihe von gesetzgeberischen Erneuerungen und Revisionen:

■ **Behindertenintegrationsgesetz Kanton Graubünden:** Am 2. September 2011 ist das Behindertenintegrationsgesetz des Kantons Graubünden in Kraft getreten, das verschiedene Bestimmungen zur Integration von behinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern enthält (vgl. oben).

■ **Regelungen im Personalrecht zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen:** Einzelne Kantone (BL, BE, FR, JU)¹⁴⁰ haben Regelungen geschaffen oder revidiert, denen nach die Anliegen von Menschen mit Behinderungen in allgemeiner Weise berücksichtigt werden sollen.

■ **Regelungen im Personalrecht betreffend die Beratung bei Diskriminierung:** Andere Kantone (GR, JU, TG)¹⁴¹ haben einen allgemeinen oder spezifisch auf Menschen mit Behinderungen ausgerichteten

¹⁴⁰ BL: § 7 Abs. 1 Bchst. j Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997 (Personalgesetz; SGS 150); BE: Art. 4 Bchst. k Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01); FR: Art. 4 Bchst. h Gesetz über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG; SGF 122.70.11); JU: Art. 8 Loi sur le personnel de l'Etat du 22 septembre 2010 (RSJU 173.11).

¹⁴¹ GR: Art. 15ff. Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (BIG) vom 2. September 2011 (Behindertenintegrationsgesetz; BR 440.100); vgl. zudem die Verordnung zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (BIV) vom 7. Februar 2012 (Behindertenintegrationsverordnung; BR 440.110); JU: Art. 56 Loi sur le personnel de l'Etat du 22 septembre 2010 (RSJU 173.11); TG: § 35 Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals vom 9. Dezember 2003 (RB 177.112).

Beratungsauftrag erlassen. Im Kanton NE¹⁴² wurde sodann eine interne Fachstelle geschaffen, die den Auftrag hat, die Integration von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

■ **Regelungen im Sozialhilferecht zur Förderung der Integration:** Verschiedene Kantone (SG, SH, SO, TI, ZH)¹⁴³ schufen Gesetze über die Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen, in denen ausdrücklich auf das BehiG bzw. den Auftrag der Integration von Menschen mit Behinderungen Bezug genommen wird.

7.3 Entwicklungen im Kontext

Bei der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen kommt der **Invalidenversicherung (IV)** eine Schlüsselrolle zu. Dies gilt mit der Einschränkung, dass nur Anspruchsberechtigte im Sinne des Sozialversicherungsrechts von den Massnahmen der IV profitieren.¹⁴⁴ Mit der 4. und insbesondere der 5. und 6. IV-Revision wurde ausgelöst durch hohen Spardruck ein Paradigmenwechsel von der Rentenversicherung hin zu einer Eingliederungsversicherung eingeleitet. In diesem Rahmen wurden die Massnahmen zur Integration in die Arbeitswelt in den vergangenen zehn Jahren deutlich intensiviert. Insbesondere wurde die Arbeitsvermittlung ausgebaut (2004), es wurden Massnahmen zur Früherfassung und Frühintervention sowie verstärkte Integrationsmassnahmen für Menschen mit psychischen Problemen eingeführt (2008), die Wiedereingliederung aus der Rente ins Erwerbsleben gefördert und die Massnahmen zur Unterstützung der Arbeitgebenden bei der (Wieder-)Eingliederung gestärkt (2012).

Nach dem Willen des Bundesrates sollen in einer nächsten IV-Revision auch die Massnahmen zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit Teilleistungsschwächen und psychischen Erkrankungen verbessert werden (Medienmitteilung vom 25.2.2015). Sie sollen an den Übergängen von der Schule in die berufliche Ausbildung und von dort in den Arbeitsmarkt wirksamer unterstützt werden. Um den Eingliederungserfolg zu erhöhen, will der Bundesrat sodann die beruflichen Ausbildungen noch konsequenter auf den ersten Arbeitsmarkt ausrichten und die finanziellen Eingliederungsanreize für Lehrbetriebe stärken. Die Eingliederungsmassnahmen für Erwachsene mit psychischen Behinderungen sollen im Sinne einer rascheren und niederschwelligeren Beratung und Begleitung der Betroffenen und ihrer Arbeitgeber ausgebaut werden. Im Rahmen der Revision soll auch die Koordination zwischen den Akteuren des Gesundheitswesens, der schulischen und beruflichen Bildung sowie mit den Arbeitgebenden gestärkt werden. Im Februar 2015 hat der Bundesrat entsprechende Leitlinien für die Weiterentwicklung der IV verabschiedet und

¹⁴² NE: Loi sur le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle du 1^{er} avril 2009 (LCNIP; RSN 414.231.0).

¹⁴³ SG: Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012 (BehG; sGS 381.4). In Art. 1 Abs. 1 Bchst. a wird auf den Behinderungsbegriff nach BehiG Bezug genommen; SH: Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 28. Oktober 2013 (SHEG; SHR 850.100); Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 18. Februar 2014 (SHEV; SHR 850.111); SO: Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1); Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2); TI: Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi del 14 marzo 1979 (RLT 6.4.7.1); Regolamento della legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi de 19 giugno 2012 (RLT 6.4.7.1.1) mit weiterführenden Weisungen <http://www4.ti.ch/dss/dasf/ui/basi-legali-e-direttive/leggi-cantionali-federali-e-direttive/> (Zugriff: 10. Juni 2015); ZH: Gesetz über die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG; ZH-Lex 855.2); Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 12. Dezember 2007 (IEV; ZH-Lex 855.21).

¹⁴⁴ Zur Beurteilung der Massnahmen der IV im Hinblick auf Umsetzung der Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention im Bereich Arbeit und Beschäftigung siehe das Gutachten zuhanden GS-EDI/EBGB von 2008. Kälin Walter, Künzli Jörg, Wyttenbach Judith, Schneider Annina, Akagündüz Sabiha (2008): Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI/Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern, 120ff.

dem Departement des Innern (EDI) den Auftrag erteilt, eine Vernehmlassungsvorlage für den nächsten Reformschritt zu erarbeiten.¹⁴⁵

Relevant erscheint in diesem Kontext auch, dass die arbeitsmarktliche Entwicklung Menschen mit Behinderungen nicht unbedingt entgegen kommt. Sie ist sehr stark geprägt von einem fortschreitenden Übergang zu einer stärker wissensbasierten Wirtschaft sowie vom informationstechnischen Wandel. Beide Entwicklungen führen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen für Geringerqualifizierte, die gleichzeitig auch als Nischenarbeitsplätze dienen konnten. Dies lässt sich an den generell sehr unterschiedlichen Erwerbslosenquoten für gut und gering Qualifizierte ablesen. Die Effekte sind nicht für alle Personen mit Behinderungen gleich. Für jene, die gut qualifiziert und in den Informationstechnologien versiert sind, haben sich neue Chancen ergeben. Für Personen mit geringer Qualifikation dagegen und solche, die auf Nischenarbeitsplätze angewiesen wären, ist die Arbeitsmarktsituation in den letzten zehn Jahren deutlich schwieriger geworden.

Eine Veränderung hat sich zudem mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) im Bereich der **geschützten Arbeitsverhältnisse** ergeben. 2008 ist die Verantwortung für Finanzierung, Betrieb und Verwaltung der geschützten Werkstätten von der Invalidenversicherung an die Kantone übergegangen.

7.4 Umsetzung

In diesem Abschnitt wird zusammenfassend dargestellt, welche Akteure in welcher Funktion an der Umsetzung der Bestimmungen des BehiG zur Gleichstellung im Erwerbsleben beteiligt sind und welche Aktivitäten und Massnahmen in den letzten zehn Jahren umgesetzt wurden.

7.4.1 Zuständigkeiten

Im Folgenden werden die wichtigsten Akteure und ihre Aufgaben kurz ausgeführt:

Stellen auf Bundesebene im Bereich der Gleichstellung im Erwerbsleben

■ Das **Eidgenössische Personalamt (EPA)** ist zuständig für die Personalpolitik der Bundesverwaltung, die dezentral durch die Departemente bzw. Verwaltungseinheiten umgesetzt wird. Die beim EPA angesiedelte **Personal- und Sozialberatungsstelle (PSB)** ist zuständig für das betriebliche Case Management der Bundesverwaltung und Ansprechstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Gewährung der Mittel für die berufliche Integration aus dem Kredit für besondere Personalkategorien. Die PSI berät und unterstützt im Einzelfall die Personalfachleute, Integrationsbeauftragten sowie die und Mitarbeitenden mit Behinderungen.

■ **Integrationsbeauftragte:** Alle Departemente und verschiedene Bundesämter haben Integrationsbeauftragte bezeichnet. Sie sind die erste Ansprechstelle für Direktion und Personaldienste bei der Schaffung der nötigen Rahmenbedingungen einer behindertenfreundlichen Anstellungs- und Beschäftigungspraxis. Mit der **Fachgruppe der Integrationsbeauftragten** unter der Leitung der PSB besteht zudem ein Gremium für den regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch. Mit der Human-Resources-Konferenz (HRK) besteht daneben ein breiter aufgestelltes departementsübergreifendes Gremium, das sich mit Grundsatzfragen der Umsetzung und Weiterentwicklung der Personalpolitik des Bundes und mit Instrumenten zur beruflichen Eingliederung befasst. Die HRK hat 2013 ein Gesamtkonzept zur beruflichen Integration in der Bundesverwaltung verabschiedet.

¹⁴⁵ Medienmitteilung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom 25. Februar 2015 - Weiterentwicklung der IV: Bessere Eingliederung durch koordinierte Förderung.

■ Dem **Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)** obliegt die Verwaltung der der Finanzhilfen nach BehiG. Durchgeführt werden können ergänzend zur IV Pilotprojekte zur Integration im Erwerbsleben (vgl. Kapitel «Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen»).

Sozialversicherungen

■ Die **Invalidenversicherung (IV)** ist für Massnahmen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen in erster Linie zuständig, wobei sich viele Leistungen weitgehend auf Anspruchsberechtigte im Sinne des Sozialversicherungsrechts beschränken. Die IV finanziert berufliche Massnahmen wie Berufsberatung, Weiterbildung und Umschulung zugunsten von IV-Beziehenden und leistet Beiträge an Arbeitgebende im Rahmen von Neuanstellungen, wie Einarbeitungszuschüsse und Entschädigungen für Beitragserhöhungen der Versicherungsprämien aufgrund von krankheitsbedingten Absenzen. Hinzu kommen Massnahmen zur Früherfassung und Frühintervention bei länger andauernden gesundheitsbedingten Ausfällen sowie Integrationsmassnahmen für Versicherte mit psychischen Behinderungen. Ausserdem vergütet die IV auch Hilfsmittel, die für eine Berufsausübung nötig sind, und leistet Beiträge an Arbeitsplatzanpassungen oder bauliche Massnahmen im Betrieb. Gestützt auf das IVG bewilligt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zudem Pilotversuche zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen.

■ **Unfallversicherungen:** SUVA und private Unfallversicherungen ersetzen bei Verunfallten weitgehend die Leistungen der IV (ausser Frühintervention).

■ **Krankentaggeldversicherungen:** Die privatwirtschaftlichen Taggeldversicherungen sind häufig ebenfalls in der Früherfassung und -intervention tätig und versuchen so, der Verstetigung von krankheitsbedingten Ausfällen insbesondere bei Menschen mit psychischen Erkrankungen entgegenzuwirken.

Stellen auf kantonaler und kommunaler Ebene

Ein Gesamtüberblick über die institutionellen Strukturen, welche sich mit der Förderung der beruflichen Integration und mit der Gleichstellung von Personen mit Behinderungen in der öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Institutionen von Kantonen und Gemeinden befassen, gibt es nicht und sie wurden auch im Rahmen der Evaluation nicht erhoben. In verschiedenen Kantonen und Städten, beispielsweise Zürich, wurden im Zusammenhang mit betrieblichem Case Management verwaltungsinterne Strukturen geschaffen. Als weitere institutionelle Massnahme zur Integration in die Arbeitswelt existieren ausserdem kantonale oder städtische Fachstellen für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen, die eng mit der IV und weiteren Sozialversicherungen zusammenarbeiten (bspw. Kanton Neuenburg, Stadt Zürich).

Private Arbeitgeber/innen

Den privatwirtschaftlichen Betrieben und den Gewerbe- und Arbeitgeberverbänden kommt bei der Erwerbsintegration von Menschen mit Behinderungen ebenfalls eine Schlüsselrolle zu. Das Engagement der einzelnen Betriebe bei der Integration von Menschen mit Behinderungen ist sehr unterschiedlich. Innovativen Pilotprojekten in einzelnen Firmen steht eine ablehnende Haltung der Wirtschaftsverbände gegenüber verbindlichen Regelungen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen gegenüber. So engagierte sich der Schweizerische Arbeitgeberverband im Rahmen der 6. IV-Revision dezidiert gegen eine von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vorgeschlagene Quote, die Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten verpflichtet hätte, 1% Personen mit Behinderungen zu beschäftigen.¹⁴⁶ Auf freiwilliger Basis hat derselbe Verband jedoch das Patronat für die Informationsportal **Com-**

¹⁴⁶ Medienmitteilung des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes vom 5. November 2010

passo.ch inne, das Arbeitgebende zu Fragen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen berät.

Behindertenorganisationen und spezialisierte Institutionen für die berufliche Eingliederung

■ Verschiedene **Behindertenorganisationen** leisten Aufklärungs- und Informationsarbeit und beraten Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen zu Fragen rund um Beschäftigung und Erwerb. Die Organisationen sind zudem selber Arbeitgeber für Menschen mit Behinderungen. Bis Ende 2014 hat das BSV bei Anstellungen von Menschen mit Behinderungen einen so genannten Behindertenbonus an die Organisationen geleistet, um behinderungsbedingte Mehrkosten bzw. erhöhten Unterstützungsbedarf zu kompensieren. Die Begründung für die Aufhebung der Leistung war, dass die Organisationen der privaten Behindertenhilfe gegenüber anderen privaten Arbeitgebern nicht privilegiert werden sollten.

■ An der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen sind zudem die **INSOS-Institutionen** sowie weitere **Anbieter im Sozialbereich** beteiligt, welche Massnahmen wie Berufs- und Laufbahnberatung, Stellenvermittlung, Supported Employment bzw. Job-Coaching oder Case Management anbieten und schliesslich auch geschützte Werkstätten betreiben, die teilweise von den Sozialversicherungen oder auch von der Sozialhilfe finanziert werden.

7.4.2 Aktivitäten und Massnahmen

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Massnahmen und Aktivitäten, die in den letzten zehn Jahren im Zusammenhang mit der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes bei Arbeitsverhältnissen des Bundes realisiert wurden.

Erarbeitung von Grundlagen, Instrumenten und Arbeitshilfen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat sich 2010 an einem internationalen Audit zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen beteiligt. In diesem Rahmen wurde eine umfassende **Evaluation** der Konzeption, Umsetzung und Wirkungen der Massnahmen in der Bundesverwaltung durchgeführt.¹⁴⁷ Diese zeigt auf, wie die **berufliche Integration in der Bundesverwaltung** vor dem Hintergrund des Behindertengleichstellungsgesetzes bis dahin umgesetzt wurde.

2011 hat der Bundesrat **Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung**¹⁴⁸ erlassen, welche die Bestimmungen zur Förderung der Gleichstellung konkretisieren. Die Bundesverwaltung hat alle erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zu treffen und die nötigen personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Unter anderem hatten alle Departemente Integrationsbeauftragte im Sinne des BehiG zu benennen bzw. diese können Integrationsbeauftragte auf Amtsebene vorsehen. Weiter werden Zielvorgaben für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen vorgegeben. 2013 hat die Human Resources Konferenz (HRK) des Bundes ein **Gesamtkonzept «Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen»**¹⁴⁹ verabschiedet, welches die verschiedenen beim Bund bestehenden Instrumente und die Handlungsfelder in einen Gesamtzusammenhang stellt.

Teilweise bestehen auf Departements- oder Amtsebene eigene Konzepte. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat bereits 2010 ein **«Konzept für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen im EDI»** erarbeitet, welches unter anderem die Definition von jährlichen Zielwerten

¹⁴⁷ EFK Eidgenössische Finanzkontrolle (2011): Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung. Evaluation der Massnahmen in der Bundesverwaltung, Bern: EFK.

¹⁴⁸ BBI 2011, 5875ff.

¹⁴⁹ EPA Eidgenössisches Personalamt (2013): Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen Bund. Konzept, Bern: EPA.

für Neuanstellungen und die Bestimmung und Schulung von Integrationsbeauftragten auf allen Stufen des Amtes vorsieht. Ausserdem haben einzelne Verwaltungseinheiten **Konzepte zur beruflichen Integration** verabschiedet. Das Konzept des BSV (2010) fokussiert auf die Neuanstellung von Menschen mit Behinderungen, die Case-Management-Konzepte von armasuisse oder der Eidgenössischen Zollverwaltung (beide 2009) beschränken sich auf die Weiterbeschäftigung und Wiedereingliederung von Mitarbeitenden. Entsprechende Grundlagen gibt es auch bei weiteren Betrieben, die dem Bundespersonalgesetz bzw. dem BehiG unterstehen, bspw. bei den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB).

Massnahmen in der Bundesverwaltung

Alle Departemente und verschiedene Bundesämter haben wie erwähnt **eine Beauftragte oder einen Beauftragten für die Integration** von Menschen mit Behinderungen bezeichnet. Teilweise wurden die Aufgaben im Stellenbeschrieb verankert und die benannten Personen mit Ressourcen ausgestattet. Zum Zeitpunkt der Umfrage der EFK von 2010 war dies mehrheitlich (noch) nicht der Fall.

Die Bundesverwaltung verfügt im Rahmen der beruflichen Integration insbesondere über zwei eigene Massnahmen, das **betriebliche Case Management** sowie ein **finanzielles Anreizsystem** für die Anstellung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen:

■ 2009 hat der Bund im Rahmen der Umsetzung der 5. IV-Revision das **betriebliche Case Management** eingeführt. Mit Früherkennung, Frühintervention und Case Management der Personal- und Sozialberatung der Bundesverwaltung (PSB) soll die Gesundheit der Mitarbeitenden erhalten und erkrankte oder verunfallte Personen möglichst rasch wieder eingegliedert werden. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat dazu in Zusammenarbeit mit den Departementen und der Personal- und Sozialberatung (PSB) einen **Leitfaden Betriebliches Case Management Bund** erarbeitet, der 2009 von der Human Resources Konferenz (HRK) verabschiedet wurde.¹⁵⁰

■ Nachdem bereits 2006 eine Neuausrichtung der Mittel aus dem Kredit für besondere Personalkategorien (dem seit 1977 bestehenden «Erwerbsbehindertenkredit») eingeleitet worden war (gezielte Förderung der Ausbildung, Anstellung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen statt Nischenarbeitsplätze), wurde 2009 ein **finanzielles Anreizsystem** eingeführt, welches die Ausrichtung von Förderprämien und von Betreuungspauschalen an die Verwaltungseinheiten beinhaltet. Das Anreizsystem wurde seither weiter optimiert. Verwaltungseinheiten können **Förderprämien** in der Höhe von 10'000 CHF pro Jahr für die Durchführung von Ausbildungen (Grundausbildung und Praktika) sowie die Anstellung und Weiterbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen erhalten, dies insbesondere auch im Rahmen von Integrationsmassnahmen wie Personalverleih, Arbeitstrainings und Arbeitsversuchen, Supported Employment oder eines Case Managements der PSB. Als zusätzlicher Anreiz kann zudem eine einmalige Prämie in der Höhe von 15'000 CHF bezahlt werden, wenn es zu einer erfolgreichen erstmaligen Festanstellung beim Bund kommt. Bei ausgewiesenem erheblich erhöhtem Betreuungsbedarfs bei der Wiedereingliederung und der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen wird ausserdem eine **Betreuungspauschale** von 12'000 CHF jährlich geleistet.¹⁵¹ Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass über die Anpassung des Arbeitsplatzes hinaus zusätzlicher Bedarf nach Support bestehen kann, etwa wenn zum Beispiel ein Mitarbeiter mit Asperger Syndrom bei der täglichen Strukturierung der Arbeiten unterstützt wird oder eine stark sehbehinderte Mitarbeiterin Hilfestellungen im Arbeitsalltag benötigt. Die Leiterin der PSB erachtet dies als eine wichtige Massnahme zur Beseitigung von Benachteiligungen und der

¹⁵⁰ EPA Eidgenössisches Personalamt (2009): Leitfaden Betriebliches Case Management, Bern: EPA. Der Leitfaden wurde zwischenzeitlich überarbeitet, die revidierte Fassung sollte in Kürze verabschiedet und publiziert werden.

¹⁵¹ EPA Eidgenössisches Personalamt (2013): Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien) vom 31. Januar 2013.

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.¹⁵² 2014 wurden Förderprämien und Betreuungspauschalen im Umfang von 4.2 Mio. CHF geleistet. Die Verwaltungseinheiten haben für 335 Personen mit Behinderungen Gesuche um Unterstützung gestellt und sie in ihr bisheriges oder in ein neues Umfeld integriert.¹⁵³ Die PSB arbeitet in diesem Bereich eng mit den IV-Stellen und weiteren spezialisierten Stellen wie Job-Coach-Placement, Profil-Arbeit und Handicap oder der Stiftung IPT (Integration pour tous) zusammen.

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat ausserdem eine **Wegleitung zur diskriminierungsfreien Personalrekrutierung**¹⁵⁴ erarbeitet. Diese wurde von der Human Resources Konferenz (HRK) verabschiedet und ist seit Anfang 2015 in Kraft. Festgehalten werden darin Kriterien und Empfehlungen für eine diskriminierungsfreie Anstellungspraxis entlang der verschiedenen Phasen (Stellenbeschreibung, Stelleninserat, Vorselektion, Vorstellungsgespräch und Auswahl).

Der Bundesrat hat als **Zielvorgabe** 2011 festgelegt, dass der **Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen bis 2015 1 bis 2%** betragen soll.

Exkurs: Einzelne Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene

Welche Massnahmen die Kantone und Gemeinden als Arbeitgeber zur beruflichen Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der öffentlichen Verwaltung ergriffen haben, wurde im Rahmen der Evaluation nicht erhoben. Es sind aber Beispiele bekannt, in denen die politischen Behörden in vorbildlichem Sinne aktiv geworden sind. So haben einzelne Kantone (BE, GL, SH)¹⁵⁵ auf der Grundlage von Legislatur- und Strategiebeschlüsse der Regierungen Regelungen geschaffen, welche die Verwaltung dazu verpflichten, mit Blick auf bestimmte Lebensbereiche (u.a. Erwerb) Massnahmen zur Integration, Förderung der Selbstbestimmung und tatsächlichen Gleichstellung zu ergreifen. In der Stadt Bern wurden zudem 2014 Zielvorgaben für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in der öffentlichen Verwaltung erlassen:¹⁵⁶ Bis 2017 sollen 0.5% und bis 2020 1% der aktuell rund 2'800 ordentlichen Stellen der Verwaltung mit Menschen mit Behinderungen besetzt sein (was deutlich unter der Vorgabe beim Bund liegt). Als weiteres Ziel ist vorgegeben, dass in jeder Direktion bis zum Lehrbeginn 2017 mindestens eine Stelle mit einer oder einem Lernenden mit Behinderung besetzt werden soll. Im Rahmen eines Monitorings wird zudem künftig die Zahl der Mitarbeitenden mit Behinderungen bei Neuanstellungen erfasst.

¹⁵² Telefonische Auskunft der Leiterin der Personal- und Sozialberatung der Bundesverwaltung (PSB) vom 22. Juni 2015.

¹⁵³ EPA Eidgenössisches Personalamt, Hrsg. (2014): Reporting Personalmanagement 2013 Bundesverwaltung. Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, Bern: EPA, S. 24. Die Zahlen enthalten alle Bereiche der Bundesverwaltung ohne die Gruppe Verteidigung, das Grenzwachtkorps und das Lokal- und Residenzpersonal des EDA, weil hier die Einsatzmöglichkeiten stark eingeschränkt sind oder fehlen.

¹⁵⁴ EPA Eidgenössisches Personalamt (2015): Wegleitung Qualität im Personalgewinnungsprozess. Diskriminierungsfreie Rekrutierung, Bern: EPA.

¹⁵⁵ BE: Förderung der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung. Behindertenkonzept des Kantons Bern gemäss Artikel 197 Ziffer 4 BV sowie Artikel 10 IFEG. Regierungsratsbeschluss Nr. 122 vom 26. Januar 2011.

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/publikationen/behinderung.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Downloads_Publikationen/Behinderung/Behindertenkonzept_de_fr_V5.2.pdf (Zugriff: 10. Juni 2015); GL: Konzept des Kantons Glarus zur Förderung der Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderung gemäss Artikel 10 IFEG. Beschluss des Regierungsrates des Kantons Glarus (§ 171) vom 9. März 2010. http://www.gl.ch/documents/Behindertenkonzept_Glarus.pdf (Zugriff: 10. Juni 2015); SH: Leitbild „Leben mit Behinderung“ für den Kanton Schaffhausen. Vom Regierungsrat am 6. März 2012 zur Kenntnis genommen.

https://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Sozialamt/Leitbild_Leben_mit_Behinderung/Leitbild_Leben_mit_Behinderung.pdf (Zugriff: 10. Juni 2015).

¹⁵⁶ Medienmitteilung der Stadt Bern vom 18.09.2014

Information und Beratung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen

Auf der internen Webseite informiert das Eidgenössische Personalamt (EPA) zu Themen rund um die berufliche Integration und stellt **Dokumente und Grundlagen** zur Verfügung. Das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung (AZB) bietet regelmässig **Kurse** zum betrieblichen Case Management Bund und zur Integration von Menschen mit Behinderungen an. Aktuell führt die Personal- und Sozialberatung der Bundesverwaltung (PSB) auch die **Schulungen** der von den Ämtern benannten Gesundheitsverantwortlichen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen durch.

Fachinformationen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen werden auch von verschiedenen Behindertenorganisationen bereitgestellt. Arbeitgeberverband, SUVA und Privatversicherer sowie Unternehmen haben zudem für Arbeitgebende die Informationsplattform **Compasso.ch** aufgebaut. Auch an diversen Fachhochschulen und weiteren Aus- und Weiterbildungszentren wurden **Weiterbildungsangebote** für Fachleute im Bereich berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen, Case Management, Supported Employment und Job Coaching geschaffen.

Projektförderung und Pilotprojekte

Im Rahmen der Finanzhilfen des EBGB wurden in den ersten Jahren verschiedene **Pilotprojekte** zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen bzw. **Integrationsprojekte** im Bereich der Arbeitswelt umgesetzt, die praktisch ausschliesslich von Behindertenorganisationen und weiteren Non-Profit-Organisationen getragen wurden (28 Projekte bzw. 9% der geförderten Projekte insgesamt). In diesem Rahmen hat das EBGB auch verschiedene Studien beauftragt bzw. mitfinanziert, so zu Gleichstellung und Antidiskriminierung als Mittel zur Integration in die Arbeitswelt oder zur Bekämpfung von Diskriminierung bei der Personalrekrutierung.¹⁵⁷

Monitoring und Controlling

Auf **Bundesebene** sieht die Personalstrategie des Bundes 2011 bis 2015 zur Steuerung die Zielvorgabe zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen vor. Bundesrat und Parlament werden zudem im jährlichen Reporting Personalmanagement über die Wirksamkeit der Massnahmen zur Förderung der Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen informiert. Der Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen ist von 2010 bis 2014 von 1.0 auf 1.5% gestiegen.¹⁵⁸ Der Wert bezieht sich auf den Anteil von Menschen mit Behinderungen, für deren berufliche Integration oder Wiedereingliederung auf Antrag der Verwaltungseinheiten Mittel aus dem Kredit für besondere Personalkategorien geleistet werden (Förderprämien und Betreuungspauschalen). Der effektive Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen beim Bund ist also höher, lässt sich jedoch nicht genauer beziffern.

7.4.3 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine

Aus der Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2010) ergeben sich Hinweise auf Faktoren, welche die Umsetzung des BehiG und die Realisierung der Gleichstellung bei Beschäftigungsverhältnissen des Bundes begünstigen oder behindern. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen sprechen die Notwendigkeit an, dass Gleichstellung strukturell und institutionell verankert sein muss (Definition der Ziele, Res-

¹⁵⁷ Pärli Kurt, Lichtenauer Anette, Caplazi Andrea (2008): Literaturanalyse Integration in die Arbeitswelt durch Gleichstellung, im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), Olten: FHNW.

Schönenberger Silvia, Fibbi Rosita (2011): Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz, hrsg. von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), Bern: GS-EDI.

¹⁵⁸ EPA Eidgenössisches Personalamt, Hrsg. (2014): Reporting Personalmanagement 2013 Bundesverwaltung. Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, Bern: EFD, S. 24.

sourcen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten; Ansprechpersonen bzw. Integrationsbeauftragte auf geeigneter Stufe der Organisation), dass die Mitarbeitenden über die bestehenden Möglichkeiten informiert sein müssen und zu gewährleisten ist, dass Personalverantwortliche über die nötigen Informationen und Fachkompetenzen verfügen. Zur Förderung der Gleichstellung wird ausserdem als hilfreich erachtet, Zielwerte für Anstellungen vorzugeben, finanzielle Anreize zu setzen und die Verwaltungseinheiten bei der Integration zu unterstützen.

7.4.4 Konflikte und Konfliktlösung

Von den befragten Behindertenkonferenzen und -organisationen hatten alles in allem 33% mit Konflikten bei Beschäftigungsverhältnissen in der Privatwirtschaft, 28% mit solchen im öffentlichen Sektor zu tun. Vor Gericht gelangten nur wenige dieser Fälle. Die Gerichtspraxis im Erwerbsbereich ist auf wenige Fälle beschränkt; im Kapitel „Gerichtspraxis“ wurden drei Fallkonstellationen analysiert, darunter je ein Fall ein Anstellungsverhältnis beim Bund, bei einem Kanton und in der Privatwirtschaft. In allen Fällen ging es um die Frage der Kündigung (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»).

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen wurden diese um eine Beurteilung der im BehiG vorgesehenen Instrumente zur Durchsetzung des Benachteiligungsverbots nach Bundespersonalgesetz befragt. Die Instrumente werden als begrenzt wirksam erachtet: Die Pflicht zur schriftlichen Begründung einer Nichtanstellung trägt nach fast der Hälfte der Antwortenden nicht wesentlich dazu bei, die Diskriminierung vor Gericht zu beweisen. Die bestehenden Klage- und Beschwerdemöglichkeiten werden zudem von mehr als der Hälfte als ungenügend bezeichnet.

7.5 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung

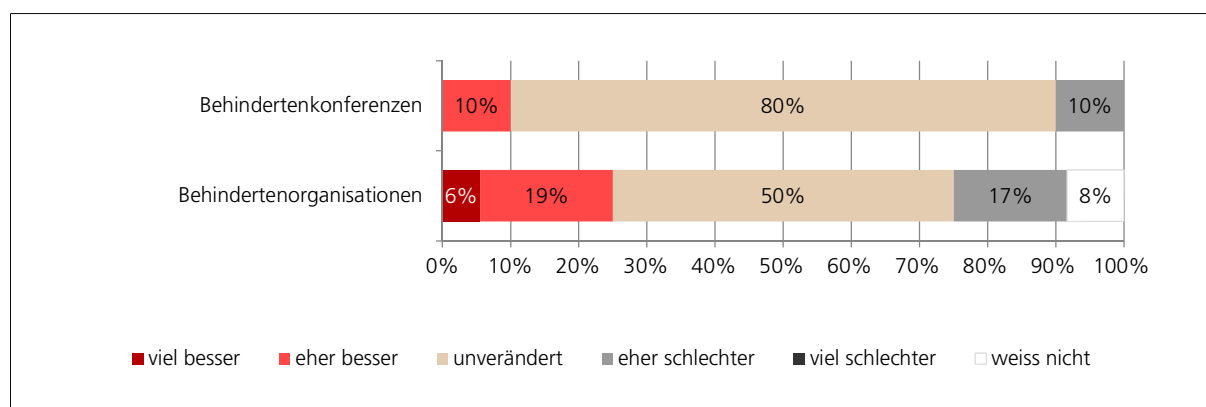
Was sich für Menschen mit Behinderungen in den letzten zehn Jahren im Erwerbsbereich verändert und wieweit ist dies auf das Behindertengleichstellungsgesetz zurückzuführen?

7.5.1 Entwicklung und Einfluss des BehiG

Entwicklung der Gleichstellung im Bereich Erwerb in den letzten zehn Jahren

Die meisten Behindertenkonferenzen und Behindertenorganisationen konstatieren, dass sich generell die Erwerbschancen von Menschen mit Behinderungen in den letzten zehn Jahren nicht verändert haben, teilweise stellen sie fest, dass sie sich verschlechterten. Lediglich ein Zehntel der Behindertenkonferenzen und ein Viertel der Behindertenorganisationen konstatiert Verbesserungen (vgl. **Abbildung 51**).

Abbildung 51: Veränderung Erwerbschancen im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
Basis: Antworten von 10 Behindertenkonferenzen und 36 Behindertenorganisationen

Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen

Der Einfluss des BehiG auf die Veränderung der Situation im Erwerbsbereich wird von drei Vierteln der Behindertenkonferenzen und einem Drittel der Behindertenorganisationen als eher oder sehr gering erachtet, was eng damit zusammenhängen dürfte, dass das BehiG nur die Beschäftigung beim Bund regelt. Diese Einschätzung wird auch in den Expertengesprächen geteilt.

7.5.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG und Stand der Behindertengleichstellung

In den Expertengesprächen wird hinsichtlich der erzielten Resultate zunächst auf den **beschränkten Geltungs- und Wirkungsbereich** verwiesen: In vielen Bereichen könne nichts umgesetzt und erreicht werden, weil das BehiG keine Rechtsansprüche vorsehe, wie bei den privaten Arbeitsverhältnissen, sagt die Leiterin der ehemaligen Fachstelle Egalité Handicap (heute Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap). Aber auch bei den Arbeitsverhältnissen der Kantone sei der Einfluss gering. Zum anderen sei unklar, wie gut die Schwierigkeiten von Menschen mit psychischen Behinderungen, die bei der Erwerbsintegration zunehmend im Fokus stehen, durch das BehiG erfasst werden. Die Zugangsprobleme seien in diesem Fall nicht die Mobilität oder der Zugang zu Gebäuden, sondern andere Probleme, sagt der Leiter Controlling und Subventionen beim BSV. Für psychisch Erkrankte sei es schwierig, sich im Erwerbsleben zu halten, bestätigt die Fachverantwortliche Recht von Pro Mente Sana und da helfe das BehiG wenig. Nach dem Leiter des EBGB gilt dies auch für Menschen mit geistigen Behinderungen.

Der Leiter der Invalidenversicherung stellt im Zusammenhang mit dem BehiG immerhin fest, dass die **Sensibilisierung** der Arbeitgebenden für gewisse Anliegen zugenommen habe. Es gebe bedeutend weniger Diskussionen im Zusammenhang mit baulichen Anpassungen, die teilweise auch personenbezogen von der IV finanziert werden. Eine gestiegene Sensibilisierung wurde in der erwähnten Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) 2010 auch für die **Beschäftigung beim Bund** festgestellt, aber gleichzeitig ebenfalls konstatiert, dass man von einer Chancengleichheit bei Neuanstellung, Beschäftigung und Beförderung auch beim Bund noch weit entfernt ist und dieser seine **Vorbildfunktion** insgesamt nicht erfüllt. Hinsichtlich der **Rahmenbedingungen**, namentlich der Zugänglichkeit von Gebäuden, der Informationstechnologie oder der Vereinbarkeit von Arbeit und Behinderung, wurde konstatiert, dass sich diese seit Einführung des BehiG in den Verwaltungseinheiten nicht gross verändert hat.¹⁵⁹ Zum Zeitpunkt der Evaluation waren bereits verschiedene Massnahmen neu eingeführt oder eingeleitet worden. Erfahrungen dazu lagen aber noch nicht vor. Inwieweit die Rahmenbedingungen inzwischen massgeblich verbessert werden konnten, kann nicht beurteilt werden. Fest steht wie oben ausgeführt, dass von 2010 bis 2014 der Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen erhöht werden konnte.

7.6 Erfahrungen von Betroffenen

Die Erfahrungen der interviewten Menschen mit Behinderungen in Bezug auf das Erwerbsleben sind vorwiegend von langjährigen Arbeitsverhältnissen geprägt oder aber vom Aufgeben-Müssen des ursprünglich erlernten Berufes oder der Erwerbstätigkeit generell, von Eingliederungsversuchen und Neuorientierung. Vier Personen waren oder sind in geschützten Arbeitsverhältnissen tätig. Eine Person ist aktuell auf Stellensuche, eine andere hat einen kleinen Nebenerwerb zur IV-Rente.

Stellensuche und Zugang zum Arbeitsmarkt

Sowohl der erfolgreiche Einstieg in den Arbeitsmarkt als auch Misserfolge und Schwierigkeiten bei der Erwerbsintegration werden häufig mit Verweis auf die **Arbeitsmarktlage** erklärt. Wenn die Stellen knapp

¹⁵⁹ EKF (2011), S. 47f.

sind und die Betriebe aus vielen Bewerber/innen auswählen können, hätten Menschen mit Behinderungen kaum Chancen, angestellt zu werden. Auch interviewte Betroffene in langjährigen Arbeitsverhältnissen bezweifeln meist, dass sie erfolgreich wären, wenn sie sich heute erneut um eine Stelle bewerben müssten.

Aber nachher habe ich Pech gehabt, weil dann gerade die Rezession angefangen hat. Und dann hat natürlich niemand mehr jemanden angestellt. Und einen Behinderten sowieso nicht. Und da habe ich nur solche Praktikumsstellen gehabt, die einfach zum vornherein begrenzt gewesen sind. Das ist vom Arbeitsamt aus gezahlt worden. Die haben einen Fonds für die Einarbeitung von Behinderten. Und nachher, nach einer gewissen Zeit sollte eine Anstellung folgen, damit dieser Kredit wieder frei wird. [...] Dann hat der Chef gesagt, ich könne nur arbeiten, wenn ich weiterhin von diesem Kredit aus bezahlt werde. (Herr W.P., blind)

Früher gab es viele freien Stellen. Dies ist heute nicht mehr so. Dies schränkt auch den Zugang ein. Also früher, als ich neu angefangen habe, hat es geheissen: «Gehörlos? Um Himmelswillen, nein.» Und da habe ich gesagt, ich komme probearbeiten und zeige, was ich kann. Und dann hat es geheissen: «Oh, der ist gut, den stellen wir an.» In meinem Beruf als Schreiner gibt es eher noch freie Stellen. Ich denke, ich hätte hier den Zugang. Aber in anderen Berufen, im Büro oder in der Bäckerei sehe ich Probleme. Wenn sich zum Beispiel zehn Leute bewerben, darunter eine gehörlose Person, wird ganz sicher eine hörende Person herausgewählt, weil das «bequem» ist. (Herr K.G., gehörlos)

Ich bin natürlich eingestellt worden, als man noch aktiv Leute gesucht hat. Ob ich heute, wenn ich jünger wäre, noch eine Stelle bekommen würde, daran zweifle ich. (Frau V.T., Polyarthritits)

Auch der **Faktor Alter** spielt eine Rolle. Wenn schon ältere Menschen ohne Behinderung oft Mühe haben, noch eine Stelle zu finden, sei es für sie noch schwieriger, meinen verschiedene Interviewpartner und sprechen damit das Thema der **Mehrfachbenachteiligung** an. Eine Person mittleren Alters ist dennoch optimistisch:

Ich möchte nach dem Abschluss als Journalistin arbeiten. Ich habe bei einer Regionalzeitung ein Praktikum gemacht, als ich bereits im Studium gewesen bin. Das hat mir sehr gefallen. Mal schauen. Ich habe ein gutes Gefühl, obwohl alles dagegen spricht. Also mein Alter spricht in erster Linie mal dagegen. Mein Alter und die Behinderung. Und trotzdem habe ich das Gefühl, dass es klappen wird. (Frau E.W., Querschnittlähmung)

Ein Interviewpartner schätzt seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt aufgrund seines mittleren Alters und der schweren Behinderung als gering ein. Dass er sich mit einem Nebenerwerb zur IV-Rente begnügt, hat jedoch auch mit finanziellen Überlegungen zu tun:

Es ist so, dass ich Ergänzungsleistungen erhalte, 1'000 Franken im Monat. Wenn ich eine Arbeit hätte, würden mir die Ergänzungsleistungen reduziert werden. Mit meiner physischen Verfassung und in meinem Alter ist es schwierig, eine Arbeit zu finden, die mir ein regelmässiges Einkommen verspricht. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Die Schwierigkeiten älterer Menschen mit Behinderungen bestehen offenbar nicht nur im ersten Arbeitsmarkt, sondern auch bei geschützten Arbeitsplätzen: Ein heute 63-jähriger Mann hat den Eindruck, er werde aufgrund seines Alters geradezu aus der Blindenwerkstatt gedrängt.

Also am Morgen bin ich jetzt noch zwei Stunden in der Werkstatt. Ich habe reduzieren müssen. Und mein Arbeitsvertrag ist aufgelöst worden. Einfach auch altershalber und scheinbar sei ich nicht so produktiv und weiss nicht was. Allerdings habe ich das Gefühl, ich arbeite trotzdem noch recht

viel. Ich muss zumindest fleissig für Nachschub fragen. Aber eben, wenn man älter ist, dann ist man einfach – wie soll ich sagen – wird man langsam abgeschoben. (Herr W.P., blind)

Eingliederung und Wiedereingliederung im ersten Arbeitsmarkt

Vier Interviewpartner sind oder waren in der Vergangenheit an geschützten Arbeitsplätzen tätig, haben aber auch Erfahrungen auf dem regulären Arbeitsmarkt. Der Schritt (zurück) in den ersten Arbeitsmarkt kann aus verschiedenen Gründen schwierig sein. Bei einigen Gesprächspartner/innen spielen hohe Anforderungen und das **Fehlen von geeigneten Stellen** eine Rolle. So etwa bei der Frau mit einer Lernbehinderung, die mit einer IV-Anlehre auf Stellensuche ist:

Im Moment suche ich eine Arbeit. Früher habe ich bei der Stiftung P. gearbeitet. Ich will nicht darüber reden, warum ich da aufgehört habe. Vorher war ich auf einem Bauernhof. Aber der Bauer ist pensioniert worden, den Bauernhof gab es dann nicht mehr. Ich möchte wieder auf einen Bauernhof. Ich habe letzte Woche geschnuppert, das war schön, der Reiterhof und die Pferde. Aber ich hätte nicht selbstständig wohnen dürfen die ersten zwei Jahre. Ich will aber schon selbstständig wohnen. [...] Es ist schwierig. Die Beiständin hat viel zu tun. Sie hat auch nicht immer nur Zeit für mich. Frau C. hier vom Treff hilft mir. Sie hat jetzt noch eine Mail geschrieben an einen anderen Bauern, den sie kennt. Aber sie hat noch keine Antwort. Auch die Wirtin in der Linde in E. hat einen Bauern gefragt. Aber das ging dann nicht. (Frau B.E., geistige Behinderung)

Ein anderer Gesprächspartner hat vor seiner Erblindung als Kaufmann gearbeitet. Die Wiedereingliederung war eigentlich auf gutem Wege, er konnte in Praktikumsstellen wieder auf seinem Beruf Fuss fassen, schrieb Briefe und Aktennotizen. Aber mit Verweis auf die schwierige Wirtschaftslage war der Arbeitgeber schliesslich doch nicht bereit, ihm eine Festanstellung zu bieten. Danach hat ihm das Arbeitsamt noch eine Zeit lang Heimarbeit vermittelt, aber bald schon war der Anschluss an die Berufswelt komplett verschwunden:

Sie haben vom Arbeitsamt noch geschaut, ob ich Schreibarbeiten bekomme für zu Hause oder dass ich irgendwie etwas lieferverpacken kann oder irgend sowas. Nachher habe ich dies eine Zeit lang machen können. Aber nachher ist dies plötzlich auch nicht mehr gegangen. Und nachher habe ich einfach ... bin ich rasch ein bisschen entgleist. (Herr W.P., blind)

Jahrelang arbeitet Herr W.P. nun in der Blindenwerkstatt, was ihm als Tagesstruktur willkommen ist. Aber es sei natürlich einfach so eine Beschäftigung, meint er, wirklich zufrieden mit dieser Stelle sei er nicht. Für einen erneuten Versuch des Wiedereinstiegs in seinen Beruf sei es jedoch schon längst zu spät, nicht nur seines Alters wegen. Der kaufmännische Beruf ist seit Einführung des Computers im Alltag ein ganz anderer geworden: «Was will ich machen? Die Dinge, die ich auf dem Büro erledigen kann, gibt es schlichtweg nicht mehr.» (Herr W.P., blind) Selbst mit den Computerkenntnissen, die er sich mittlerweile angeeignet hat, sei es «ganz beschränkt», was er machen könnte.

Eine **Beschäftigung im geschützten Bereich** ist nicht für alle eine befriedigende Lösung, für andere aber vorübergehend eine grosse Entlastung. Zwei Interviewpartner/innen sind sehr gut qualifiziert, aber aufgrund einer **psychischen Erkrankung** aus dem ersten Arbeitsmarkt ausgeschieden und arbeiten gegenwärtig an einem geschützten Arbeitsplatz. Ohne Beschäftigung sei es zusätzlich belastend gewesen, sich erklären oder rechtfertigen zu müssen, erzählt eine der beiden Personen:

Avant que j'ai eu le travail à l'atelier protégé, les gens me demandaient toujours ce que je faisais, donc j'étais assez emprunté et puis voilà il y avait des fois des interrogations, «mais qu'est-ce que tu fais de ta journée» et tout ça. Depuis que je suis à l'atelier protégé, je réponds que je travaille chez C., donc voilà, ça enlève les questions. Ca simplifie la vie. (Herr A.S., Depression)

Er selbst denkt nicht, dass er als 53-Jähriger je wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückfinden wird:

Je dirais aucune chance de retrouver un emploi. Etant donné mon âge et puis mes antécédences et ... dépassé un certain âge, c'est difficile. Parce qu'il faut payer la personne, il faut maintenant qu'elle soit efficace très rapidement. Alors c'est plus mon cas quoi. (Herr A.S., Depression)

Dennoch findet er, dass zu wenig unternommen wird, um Menschen mit psychischen Krankheiten in den ersten Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern. Dem Übergang zwischen den geschützten Arbeitsplätzen und dem regulären Erwerbsleben sollte aus seiner Sicht besser Rechnung getragen werden: «Essayer de faire une zone tampon entre je dirais des ateliers protégés et puis la réalité des tous les jours quoi, qui puisse reprendre petit à petit contact avec cette réalité.» (Herr A.S., Depression)

Damit die Erwerbsintegration gelingt, brauche es realistische Erwartungen der Arbeitswelt an die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmenden **und angepasste Lösungen bzw. Arbeitszeitmodelle**. «Voilà accepter que la personne ait besoin peut-être de jours de congé plus facilement.» (Herr A.S., Depression) Tatsächlich hat eine andere Interviewpartnerin mit Depressionen phasenweise das Pensum reduzieren können, um weiterhin als Ärztin tätig zu sein. Die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit sei am kommen, meint Frau M.R., und das habe ihr auch einiges gebracht. Andere Belastungsfaktoren ihres Berufes – etwa die Nacht- und Wochenenddienste – seien wohl fast nicht zu ändern. Ohnehin sei es für sie schwer zu sagen, ob sich ihre Situation durch entsprechende Entlastung hätte stabilisieren lassen. Sie selbst versuchte mehrfach nach Rückschlägen und Klinikaufhalten ihre Berufstätigkeit weiterzuführen; nach einiger Zeit zog der Arbeitgeber allerdings ein Schlussstrich und sprach die Kündigung aus, was ein harter Schlag gewesen sei.

Im Moment, sagt die Interviewpartnerin, sei betreutes Wohnen und Arbeiten der richtige Weg. Aber sie tue sich schwer, mit ihrem Beruf abzuschliessen: «Es wäre schon mein Wunsch, meine Hoffnung, meinen Weg wieder in die Medizin zurückzufinden.» (Frau M.R., Depression) Hingegen meint sie, dass die **Unterbrüche in der Erwerbsbiografie** durch Klinikaufhalte auf Arbeitgeber abschreckend wirken könnten: «Ich glaube, es ist besser geworden, aber es ist immer noch so, dass wenn man den **Stempel der Psychiatrie** hat...» (Frau M.R., Depression). Dass das BehiG auch Menschen mit psychischen Erkrankungen vor Diskriminierung schützen soll, hört sie im Rahmen des Interviews zum ersten Mal. Dies mag auch mit der effektiv eingeschränkten Geltung im Bereich Erwerb zusammenhängen.

Auch behinderungsbedingte Grenzen verunmöglichen manchmal die Rückkehr in ein Erwerbsleben. Einer der Interviewpartner hat nach einem Hirnschlag erfolglos versucht, wieder an seinen Arbeitsplatz zurückzukehren. Zu seinem Bedauern stellte sich heraus, dass seine Gedächtnisprobleme und Ermüdungerscheinungen keinerlei Arbeitstätigkeit mehr erlauben:

Quand je suis sorti de l'hôpital, j'ai absolument voulu aller retravailler. Puis j'ai essayé, ils m'ont gardé plusieurs mois, j'avais des super bons contacts ... pour 50 %. Puis malheureusement, je ne me rappelle de rien. Et puis ils m'ont dit que malheureusement, ça n'allait pas, ça n'allait pas revenir. [...] La SUVA m'a aussi dit, avec vos heures de sommeil et tout, de vous trouver quelque chose, c'est plus possible. [...] C'est triste, mais il faut prendre le bon côté. C'est la meilleure solution, mais il y a des gens qui n'y arrivent pas. (Herr H.L., Hirnverletzung)

Transparenz gegenüber dem Arbeitgeber

Oft stehen Menschen mit Behinderungen im Dilemma, ob sie ihre Beeinträchtigungen gegenüber dem Arbeitgeber offen legen wollen oder nicht. Eine Interviewpartnerin informiert im Arbeitskontext bewusst nicht über ihre Legasthenie: Wenn sie es offenlege, werde sie für dumm gehalten. «Die Leute denken, man muss Rechtschreiben können. Punkt.» Im Berufsalltag führt dies immer wieder zu schwierigen Situa-

tionen, die für die Physikerin mit ein Grund sind für häufige Stellenverluste. Zum einen sei die Legasthenie durch den Sprachwechsel – Frau I.N. hat zuerst in England gelebt - verschärft. Zum anderen seien es Vorurteile und gesellschaftliche Normen, an denen sie anstosse.

Für die Arbeit ist es sehr schwierig. Weil die Leute sehr schnell denken, dass man dumm oder nicht richtig ausgebildet ist. Die Bewerbungsunterlagen kann ich jemandem geben und der kann es korrigieren. Aber wenn du E-Mails schreibst ... Es gibt Leute, die denken nicht daran. Und es gibt andere, die sagen: Solange du nicht richtig schreiben kannst, solltest du es nicht schicken. Dann muss man Stunden dranbleiben [lacht]. In England ist die Idee, dass es Leute gibt, welche die Rechtschreibung können und andere nicht. Und es gibt verschiedene Möglichkeiten. Man versteht es und es ist in Ordnung. (Frau I.N., Legasthenie)

Die Offenheit, mit der Frau C.T. am Arbeitsplatz über ihre Diagnose informiert hat, habe sich sehr positiv auf den Arbeitsalltag ausgewirkt:

Tous mes chefs et collègues savent depuis deux ans que j'ai le syndrome d'Asperger, je le leur ai dit dès que j'ai reçu mon diagnostic. Lorsque j'ai été engagée, j'avais le syndrome sans le savoir, j'ai été engagée comme « neurotypique ». Je suis rentrée par la petite porte, c'est-à-dire que j'ai commencé comme stagiaire pour six mois, je suis revenue l'année suivante et encore l'année suivante et ainsi de suite chaque fois pour six mois. J'ai mis des années à me faire accepter et petit à petit les collègues m'ont fait confiance. Après 10 années de travail j'ai été engagée avec un contrat fixe. (Frau C.T., Autismus/Asperger)

Frau C.T. selber könne ihre Bedürfnisse besser artikulieren, und auch der Chef und die Kollegen können gezielter auf sie eingehen, indem sie z.B. Aufträge nicht nur mündlich, sondern auch schriftlich erteilen und dabei mit ihr jeweils anschauen, welche Aufgaben Priorität haben, da sie in diesem Bereich Schwierigkeiten hat.

Erfahrungen am Arbeitsplatz

Die Interviewpartner/innen in langjährigen Arbeitsverhältnissen berichten von guter **Unterstützung durch Vorgesetzte und Kolleg/innen**: Sie fühlen sich als vollwertige Mitarbeitende anerkannt, man nimmt Rücksicht auf ihre Bedürfnisse und ist auch zu ungewöhnlichen Anpassungen bereit.

Ich habe eben Glück gehabt. Ich habe in diesen 38 Jahren drei Chefs gehabt. Ich habe immer sehr verständnisvolle, gute Chefs gehabt. Und diese haben wirklich meine Arbeit angeschaut und wie ich gearbeitet habe. Und ich muss sagen, dass der Arbeitgeber schon noch ziemlich auf Rollstuhlgängigkeit und solche Dinge geschaut hat. Auch wenn wir zum Beispiel Firmenfeste gehabt haben und so, ist immer alles für mich organisiert worden. Ich habe nichts sagen müssen. [...] Hier muss ich sagen, habe ich es gut getroffen. Ich bin gut unterstützt worden. (Frau V.T., Polyarthritits)

Die Schüler haben mich fast gerettet, wenn man dies so sagen darf. Ich habe natürlich festgestellt, dass ich fast nichts mehr gehört habe. Vor allem im letzten halben Jahr vor der Operation habe ich praktisch nichts mehr verstanden. Es hat praktisch alles schriftlich gehen müssen. Und ich habe den Schülern mit Einverständnis der Direktion, auch auf Nachfrage der Direktion, mehrmals zur Verfügung gestellt, dass sie eine Stellvertretung bekommen. [...] Dies ist für die Schüler nie ein Thema gewesen. [...] Von der Schulleitung bin ich in diesem Sinne unterstützt, dass sie gesagt haben, solange es mit den Schülern in Ordnung sei, sei es für sie auch in Ordnung. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Dass es so gut läuft, hat auch mit **Arbeitssettings** zu tun, die den Betroffenen gut entsprechen, z.B. durch flexible Zeiteinteilung oder saisonale Ruhephasen:

Nun arbeite ich seit 4 Jahren als Aussendienstmitarbeiter für die Promotion von Handy-Abonnements. Das mache ich per Telefon, aber ich gehe auch bei den Kunden vorbei, je nachdem, was den Kunden lieber ist. Dieser Job erlaubt es mir, ein paar Franken dazuzuverdienen. Die Arbeit gefällt mir sehr gut, denn sie gibt mir die Möglichkeit, mich nützlich zu fühlen. Zudem kann ich ein paar Franken dazuverdienen, denn meine ökonomische Situation hat sich in den letzten Jahren stark verschlechtert. (Herr G.N., Tetraplegiker)

L'automne et l'hiver je travaille dans une cave expérimentale pour la vinification des vins d'essais. Le printemps et l'été je suis à mon domicile avec maman, nous rénovons et entretenons des maisons et des jardins. [...] Durant cette période, nous avons beaucoup de travail mais nous pouvons le faire à notre rythme, selon notre convenance. [...] Si je devais être toute l'année avec un rythme soutenu comme à la cave, je ne pense pas que je pourrai réussir et me sentir bien dans mon travail. (Frau C.T., Autismus/Asperger)

Spezifisch für eine Sprechbehinderung wie Stottern bedürfe es einer externen Unterstützung für betroffene Mitarbeitende, damit sie sich am Arbeitsplatz nicht isolieren:

Dieses Stottern ist bei mir eher eine Nebenerscheinung gewesen, weil sonst alles rund gelaufen ist. Ich bin natürlich fachlich auch gut gewesen, wenn ich mich selber rühmen darf [lacht]. In den Selbsthilfemodulen bin ich meistens der Älteste gewesen. Die anderen Teilnehmer sind eben junge Erwachsene, 18, 20, 25-Jährige, und für die ist es happig. Wenn sie irgendeinen Job machen, bei dem sie wenig mündlich kommunizieren müssen, dann geht es gut. In einem Team ist das Absondern eine Gefahr. Bei vielen ist dies problematisch. Sie ziehen sich zurück, sie sprechen möglichst nicht mehr. Und dies ist sehr gefährlich. Dort braucht es eben eine professionelle Hilfe zur Selbsthilfe, damit man nicht vereinsamt. (Herr J.H., Stottern)

Aus manchem Interview ging jedoch hervor, dass solche **positiven Erfahrungen im Erwerbsleben** oft als **Ausnahmefall** verstanden werden. Wer sich mit anderen Betroffenen austauscht, kennt viele Beispiele, wo es bezogen auf Arbeit und Beschäftigung bei Weitem nicht so gut läuft:

Je fais partie d'une association de personnes autistes, la plupart sont sans travail, quelques-uns sont en atelier protégé, d'autres sont à l'assurance invalidité. Je suis pratiquement la seule dans ce groupe à avoir un travail salarié normalement. Peut-être que c'est un rare coup de chance que j'ai trouvé là une niche où je peux me sentir à l'aise [...]. Une cave commerciale avec beaucoup de bruits, de mouvements, de stress m'aurait détruite. (Frau C.T., Autismus/Asperger)

Aber eben, was ich von anderen höre. Zum Beispiel ein Musiklehrer, der auch von der Jugend an ziemlich verformte Finger hat. Er gibt an gewissen Schulen Flötenunterricht. Dann hat er sich an einer Schule beworben. Er hat die Stelle wegen der Behinderung nicht bekommen. «Ja nein, wissen Sie mit diesen Fingern und so.» Eine andere Frau ist Apothekerin gewesen und arbeitet in der Pharmabranche in der Entwicklung. Ihr ist jetzt vor zwei Wochen gekündigt worden. Ihre Leistung sei nicht mehr 100%ig und so. Weil sie hat ab und zu mal Ausfälle aufgrund eines Schubes. Sie hat auch eine sehr aggressive Polyarthrititis. [...] Und ich höre dies immer wieder, dass du weg bist, wenn du nicht mehr 120 Prozent geben kannst. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Gleichzeitig bestehe seitens der IV die Erwartung, dass eine Erwerbstätigkeit realistisch und zumutbar sei:

Ich kenne eine Frau, die hat auch Polyarthrititis, keine sichtbare, aber sie hat Schübe. Dieser hat man einfach die Invalidenrente gestrichen. Sie könne arbeiten gehen. Dass einfach diese Schmerzpatienten nicht mehr IV-berechtigt sind, finde ich auch wahnsinnig. Dies hat sich also meiner Ansicht nach verschlechtert, nicht verbessert. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Mit seinem Grundsatzentscheid vom 3. Juni 2015¹⁶⁰ hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung revidiert, indem es die «Überwindbarkeitsvermutung» aufgibt. Bisher ging das Gericht davon aus, dass Schmerzstörungen, Schleudertraumata, Müdigkeitssyndrome oder andere chronische Leiden ohne klare körperliche Ursache mit zumutbarer Willensanstrengung überwindbar sind. Die Betroffenen hatten daher in der Regel keinen Anspruch auf eine IV-Rente. Künftig muss die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen via ein «strukturiertes Beweisverfahren» vertieft abgeklärt werden mit dem Ziel, das tatsächliche Leistungsvermögen ergebnisoffen und einzelfallgerecht zu bewerten.

Akzeptanz und Vorurteile im Arbeitsumfeld

Verschiedene **Stigmata und Vorurteile**, die den Interviewten im Erwerbsleben begegnen, wurden bereits angesprochen, etwa die Stigmatisierung von Menschen mit Psychiatrieerfahrung oder die Annahme, wer gewisse Beeinträchtigungen habe, sei nicht intelligent und strenge sich zu wenig an.

Es ist wirklich schade, wenn man ein Doktorat hat und so ausgebildet ist und wegen der Legasthenie nicht als Physiker arbeiten darf. Musst du jetzt so etwas wie Migros-Arbeit machen, weil die oberflächlichen Dinge wichtiger sind als das, was dahinter steht? (Frau I.N., Legasthenie)

Bei Rollstuhlfahrer/innen werde oft automatisch angenommen, dass sie weniger leistungsfähig sind, sagt diese Interviewpartnerin.

Es kann ja sein, dass jemand im Rollstuhl die gleiche Leistung wie jemand anderes erbringt! Einfach diese Vorurteile: Er kann nicht arbeiten – er ist im Rollstuhl [...] Ich bin wahnsinnig ehrgeizig gewesen. Ich habe die Leistung gebracht wie alle anderen. Ich glaube, dass der Ehrgeiz noch mehr da ist als bei einem sogenannten Gesunden. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Im Arbeitsalltag manifestieren sich gesellschaftliche Barrieren als **Befangenheit oder Verunsicherung** mancher Kolleg/innen oder Kund/innen gegenüber Personen im Rollstuhl:

Gewisse Arbeitskolleg/innen haben wahnsinnige Hemmschwellen gehabt. Hier kommt es eben auch ein bisschen auf den Behinderten darauf an, wie er sich gibt. Ich habe mich einfach ganz normal benommen und so. Und dann ist die Hemmschwelle bei vielen ein bisschen vorbei gewesen. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Ich merke schon, dass die Kund/innen zum Teil vor den Kopf gestossen sind, wenn ich zu ihnen komme nach einem telefonischen Kontakt, weil sie nicht erwarten, dass jemand im Rollstuhl kommt. Am Telefon ist alles perfekt und dann, sobald sie dich sehen, beginnen sie zu stottern. Dann spreche ich mit ihnen und mache vielleicht einen Scherz [...]. Ich habe auch schon zu Kollegen gesagt, ich lasse mir jetzt dann ein T-Shirt drucken mit der Aufschrift «Ich bin nicht ansteckend». (Herr G.N., Tetraplegiker)

Ich habe ja im Einkauf gearbeitet. Dort habe ich natürlich mit Lieferanten zu tun gehabt. Dann hat es z.B. im Empfang geheissen, dass der Herr Meier da ist, und ich bin hingegangen mit meinem Elektrorollstuhl. [...] Dann habe ich manchmal schon gesehen, dass einige erschrocken sind und andere normal reagiert haben. [...] Man denkt immer, dass die Jüngeren mehr erschrecken. Im Gegenteil. Es sind noch eher die älteren Generationen, die erschrocken sind, als ich gekommen bin. Irgendwie sind die Jüngeren offener gegenüber Behinderten, hatte ich das Gefühl. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Diese Beobachtung, dass jüngere Menschen anders auf sie reagieren (und mit ihnen interagieren), machen auch zwei Lehrpersonen.

¹⁶⁰ BGer 9C_492 (2014) vom 3. Juni 2015

Mit den Schülern ist es meistens nicht so ein grosses Problem. Normalerweise hat es in einer Klasse ein bis zwei Legastheniker, die wissen worum es geht. Es ist mehr mit den Lehrerkollegen ein Problem. (Frau I.N., Legasthenie)

Ich habe festgestellt, dass die Schüler sehr viel respektvoller gegenüber einem Handicap sind als die Arbeitskollegen. Wenn man ihnen einmal oder zweimal sagt, ein bisschen langsamer zu sprechen oder ein bisschen deutlicher zu mir zu schauen, dann ist dies nachher in Ordnung und dann schaffen sie sogar im Klassenverband selbst die entsprechende Ordnung. [...] Die Kollegen vergessen dies einfach. Und es ist zum Teil sogar so, dass sie sich Mühe geben, wenn sie mit mir sprechen. Wenn aber noch drei andere Kollegen da sind, sprechen sie noch mit anderen Leuten und ich verstehe fast nichts mehr. Und dies ist ein bisschen eine der Barrieren. Dies sind einfach Dinge, die man akzeptieren muss. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochlea-Implantat)

Im obigen Zitat wird etwas angesprochen, was im Arbeitsalltag von gehörlosen und hörbehinderten Menschen eine besondere Schwierigkeit darstellt: das Ausgeschlossen-Sein von informellen Kommunikationssituationen.

Meine Arbeit ist super. Aber was den Umgang mit den anderen betrifft, da ist es schwierig mit der Kommunikation. Dies ist der Hauptpunkt. Beispielsweise bin ich am Arbeitsplatz, und vielleicht gibt es Probleme oder man macht etwas falsch. Und dann merke ich, dass zwei Personen miteinander über ein Teil sprechen, obwohl ich es hergestellt habe. Dann frage ich nach, worum es genau geht. Das ist mühsam, dass ich mich da selber einbringen muss. Ich werde nicht automatisch herangezogen. Ich möchte auch zuhören, was da besprochen wird. Vielleicht habe ich ja eine andere Idee – sie besprechen, was nicht gut gelaufen ist. Wenn ich mitdiskutieren kann, kann ich meine Ideen einbringen. [...] Bei Kollegen, die ich schon langjährig kenne, ist es eigentlich gut. Bei den Neuen muss ich mich immer einbringen. Die ignorieren mich oft auch und nehmen mich nicht wirklich wahr. Wenn ich sie nicht höre, dann werfen sie mir etwas an. Finde ich überhaupt nicht schön. Also zum Beispiel Papier zusammenballen und dann wird mir dieses angeworfen. Ist nicht schön. Aber klar, bei Hörenden ist es ganz einfach, man kann sich zurufen, aber zu mir als gehörlose Person muss jemand kommen und die Aufmerksamkeit quasi aktiv einholen. (Herr K.G., gehörlos)

Solche Benachteiligungen können auch einem beruflichen Aufstieg im Wege stehen:

Früher hätte es mich vielleicht noch interessiert, bei der Direktion mitzumachen. Dies habe ich abgeschrieben. Dort sind zu viele Informationen unter der Hand durchgegangen. Vielfach hätte ich auch insistieren müssen. Es gab eine Fachkommission zur Besprechung von Programmen. Aber vieles ist einfach irgendwie an mir vorbeigegangen, weil sie dies mal in der Cafeteria oder so diskutiert haben. Dies sind Dinge, die schwierig sind. Langsam nehme ich es mit Humor und sage, dass ich dem AHV-Alter immer näher komme. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochlea-Implantat).

Wahrgenommene Veränderungen und Handlungsbedarf aus Sicht der Betroffenen

Verändert hat sich in den Augen der Interviewpartner/innen der Arbeitsmarkt: Die **Anforderungen sind gestiegen**, die Lage ist eher angespannt. Ein Interviewpartner denkt, dass Menschen mit Körperbehinderungen unter diesen Umständen noch bessere Chancen haben als Personen, deren Einschränkungen nicht auf den ersten Blick erkennbar sind:

J'ai l'impression que la situation économique est devenue plus dure maintenant et les exigences sont aussi plus élevées. Et je dirais que pour une personne qui uniquement est handicapée physique, un paraplégique etc. lui va pouvoir travailler normalement, mais des personnes comme moi,

avec cette maladie, c'est aussi plus difficile parce qu'il y a ce qui se voit, naturellement je suis dans une chaise, mais il y a tous ce qui ne se voit pas. Je ne suis plus capable de travailler à cent pour-cent. [...] Je fatigue beaucoup plus vite qu'avant, j'ai moins de concentration et ce genre de choses, et si j'arriverais maintenant rentrer sur le marché du travail, ça serait pas évident. Bon, ça sera peut-être même difficile pour une personne valide d'entrer dans le marché. Mais de manière plus générale c'est devenu plus difficile. (Herr F.A., Multiple Sklerose)

Actuellement les gens sont sensés mieux connaître l'autisme mais le marché du travail est beaucoup plus tendu, il faut savoir se vendre et ça c'est une des faiblesses de la personne autiste. (Frau C.T., Autismus/Asperger)

Der allgemeine Tenor lautet, dass sich im Erwerbsleben bezüglich **Chancengleichheit wenig verbessert** hat. Der Zugang zum Arbeitsmarkt, der Verbleib auf einer Stelle bleibt für Menschen mit Behinderungen schwierig oder ist eher noch schwieriger geworden.

Vor diesem Hintergrund erwähnen zwei Interviewpartner/innen **Quotenregelungen**. Es sei «saumässig schwierig» als Behinderte heutzutage eine Arbeitsstelle zu finden. Quotenregelungen lehnt sie im Grunde genommen ab – sie würde sich wünschen, rein nach ihren Qualifikationen beurteilt zu werden. Dennoch würde sie so etwas begrüssen, «einfach damit die Behinderten auch eine Arbeitsstelle bekommen». (Frau V.T., Polyarthrititis)

Zum Beispiel in Italien gibt es ein Gesetz, da ist festgehalten, dass von 50 Angestellten zwei behindert sein müssen. Das finde ich eigentlich sehr gut. Egal was für eine Behinderung – gehörlos oder sonst irgendwelche Körperbehinderungen. Und dies gibt es eben hier nicht. Dies ist ein gewisser Schutz. Den haben wir in der Schweiz nicht. (Herr K.G., gehörlos)

Eindeutig **positive Veränderungen** erwähnt nur eine Person. Fachstellen und Behörden seien sich der Problematik bewusst, «aber die Arbeitgeber schlafen noch» (Frau S.F., Sehbehinderung).

Heute wird man ganz sicher besser beraten. Die Fachstellen wissen besser, worum es geht. Die IV weiss besser, worum es geht. Aber die Arbeitgeber wissen nicht, worum es geht. Da sind noch ganz grosse Anstrengungen notwendig. Ich denke, es hat sich einiges bewegt, aber es liegt auch an den Menschen mit einer Einschränkung. Ich habe auch das andere gesehen: Lieber Rente als Arbeit. Aber die Jungen sind besser integriert. Denen geht es besser. Ich glaube wir sind auf dem richtigen Weg, aber es braucht Anstrengungen von der Politik, von der Schule, von der Berufsberatung. Es braucht persönliche Anstrengungen, und es braucht Anstrengungen von der ganzen Gesellschaft. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Von den Arbeitgebenden – und letztlich von der Gesellschaft insgesamt – wünscht Frau S.F. sich ein verstärktes Bewusstsein und mehr Flexibilität für die unterschiedlichen Bedürfnisse. Ihre Vision wäre es, die Erwerbsintegration so weit zu erreichen, dass man künftig auf geschützte Werkstätten fast vollständig verzichten könnte:

Bei den Arbeitgebern muss man sehr, sehr viel mehr machen. Und nicht mit Anreizen, weil die IV zahlt die Hilfsmittel. Sie müssten auch dahingehend informiert werden, dass halt Menschen mit einer Seheinschränkung langsamer sind. Oder dass sie verschiedene Arbeitszeiten haben müssen und so. Und die müssen auch die Beweglichkeit haben und nicht nur auf die Rendite schauen. Dies ist jetzt sehr böse gesagt. Aber es gibt natürlich auch sehr gute Beispiele. Auf die Zukunft hin gesehen denke ich bräuchten wir die geschützten Werkstätten in diesem Sinne nicht mehr. Man könnte die Leute integrieren. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Damit sich auf diesem Gebiet etwas verändert, meint diese Interviewpartnerin, müssten Betroffene, Behindertenorganisationen und IV-Stellen künftig am selben Strick ziehen:

Ich wünsche mir für die Zukunft weniger gegenseitige Vorwürfe und Aggressionen. Mehr Aufklärung. Also beidseitig mehr Aufklärung. Dass man, wenn man zum Beispiel gross politisch solche Sensibilisierungsarbeit hat, dass auch die lokale IV dabei wäre. [...] Man hätte vielleicht mehr Kraft. Und natürlich können wir die Gesellschaft nicht ändern, dies ist ganz klar. Aber unsere Unternehmer müssen absolut besser informiert werden. Die haben enorme Berührungsängste. Sei es im Umgang mit den Behinderten selbst oder aber auch finanzieller Art. (Frau S.F., Sehbehinderung)

7.7 Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Bei den Behindertenorganisationen, die hinsichtlich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen insgesamt Handlungsbedarf ausmachen, steht der Erwerbsbereich mit Abstand an erster Stelle der Prioritätenliste. 55% der Behindertenorganisationen nennen die Erwerbschancen als prioritäres Thema, bei dem gehandelt werden müsse. Bei den Behindertenkonferenzen rangieren die Erwerbschancen nach der selbstbestimmten Lebensführung auf dem zweiten Platz.

Schon in der Vernehmlassung zur Botschaft des Bundesrates zur Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2013 ging eine Mehrheit der Teilnehmenden davon aus, dass nach einer Ratifizierung neben dem Bereich Bildung (Art. 24 BRK) insbesondere im Bereich Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 BRK) Handlungsbedarf besteht.¹⁶¹ Bereits das vorangehende Gutachten im Auftrag des EBGB von 2008 stellte fest, dass die schweizerische Rechtsordnung im Bereich der Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderungen den präzisen Vorgaben des Übereinkommens noch nicht entspricht, da eine Lücke beim Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt besteht.

In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen, den Expertengesprächen und in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen im Rahmen der vorliegenden Evaluation wurden hinsichtlich der Gleichstellung im Erwerbsleben verschiedene **Probleme und Lücken** ausgemacht und konkrete **Handlungs- und Verbesserungsvorschläge** eingebracht. Die Befragten äusserten sich dabei generell zum Bereich Erwerb, die Situation beim Bund als Arbeitgeber stand für sie nicht im Fokus.

Information und Sensibilisierung

■ **Vorbehalte und Unsicherheiten bei den Arbeitgebenden:** Die interviewten Menschen mit Behinderungen selbst, deren Organisationen und die Expert/innen machen grosse Vorbehalte und Ängste seitens der Arbeitgebenden aus, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen - trotz Bemühungen der IV und Bestrebungen des BehiG. Arbeitgeber zweifelten an der Leistungsfähigkeit. Es bestünden aber auch Berührungsängste. Diese Erfahrung teilen praktisch alle interviewten Betroffenen, unabhängig von ihrer Behinderung.

Weitere Handlungsfelder

■ **Finanzielle Fehlanreize bei der Beschäftigung gesundheitlich Beeinträchtigter:** Vorbehalte bestehen nicht nur bezüglich der Leistungsfähigkeit, wo die IV heute flexibler ist, sich bei erwiesenen Teilleistungsschwächen von Rentenberechtigten finanziell zu beteiligen, um ein komplettes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt mit entsprechenden Kostenfolgen zu vermeiden. Vorbehalte bestehen auch aus Angst vor krankheitsbedingten Absenzen, wie Betroffene berichten. Diese Ausfälle tragen die Arbeitgebenden über ihre Lohnfortzahlungspflicht, können sich ihrerseits jedoch über eine freiwillige Krankentag-

¹⁶¹ Botschaft UNO-BRK, BBL 2013, 669.

geldversicherung absichern. Da es sich nicht um eine obligatorische Sozialversicherung handelt, gelten hier die privatwirtschaftlichen Regeln des Versicherungsvertragsgesetzes. Deren unerwünschte Folgen treffen weniger die grossen Firmen, welche unter ihren vielen Beschäftigten die Risiken ausgleichen können, als mittlere und kleine Betriebe. Personen mit vorbestehenden Gesundheitsproblemen werden von den Taggeldversicherungen oft nicht akzeptiert mit der Folge, dass der Arbeitgeber für jene, die am ehesten ausfallen könnten, die meisten Kosten selber tragen muss. Nimmt jemand, der einmal versichert ist, die Krankentaggeldversicherung während längerer Zeit in Anspruch, steigen zudem die Prämien für den ganzen Betrieb, und dies teilweise massiv. Auch dadurch werden Firmen bestraft, die ihre Mitarbeitenden trotz dauerhaften gesundheitlichen Problemen behalten. Dass in diesem Bereich keine obligatorische Sozialversicherung besteht, hat auch die OECD 2014 in ihrem Länderbericht zu psychischer Gesundheit und Beschäftigung in der Schweiz gerügt. Das Problem kann nur im Sozialversicherungsrecht gelöst werden.

■ **Übernahme der BehiG-Vorgaben auf Bundesebene durch Kantone und Gemeinden:** Wie verschiedene Behindertenorganisationen anmerken, hat sich die Hoffnung, dass der Bund eine Vorbildfunktion übernehme, die auf Kantone und Gemeinden ausstrahlt, bislang kaum erfüllt. Wie bereits beim 5-Jahres-Jubiläum des BehiG wird nach wie vor mehr Aktivität von dieser Seite eingefordert.

■ **Schwierigkeiten von Menschen mit psychischen und geistigen Behinderungen:** Dass es für Menschen mit psychischen und geistigen Behinderungen schwierig ist, sich in der Arbeitswelt zu behaupten, ändert das BehiG kaum. Dessen ist man sich auch bei der IV bewusst. Die IV-Stellen hätten im Grundsatz wenig Probleme, Körper- und Sinnesbehinderte zu integrieren, sagt der Leiter des Geschäftsfelds IV im BSV. Bei Menschen mit psychischen Erkrankungen sei dies bedeutend schwieriger. Dort greife möglicherweise auch das Thema «Gleichstellung» nicht. Es sei schwierig, hier eine Regel zu finden: Mit was wolle man gleichstellen? Bei Menschen mit körperlichen Behinderungen hat man Ansatzpunkte, man muss den Zugang zu Gebäuden gewährleisten, den Arbeitsplatz angepasst einrichten, finanziert Hilfsmittel etc. Auch der Leiter des EBGB stellt fest, dass nicht nur bei den Bundesstellen, sondern auch bei den Kantonen und anderen Akteuren Sensibilität und Klarheit darüber fehlt, was Gleichstellung von Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen im Erwerbsleben bedeutet. Das BehiG gebe dort gar keine Hinweise und wenig Anstoss für Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen und zur Realisierung der Gleichstellung. Zwar gibt es auch für Menschen mit geistigen Behinderungen Massnahmen, die eine berufliche Integration unterstützen. Trotz Begleitung oder Job Coaching ist es aber sehr schwierig, in der Arbeitswelt Fuss zu fassen, wie das Interview mit einer Frau mit geistiger Behinderung auf Stellensuche illustriert. Der Arbeitsbereich ist für diese Leute ganz schwierig, weiss man bei insieme. Es bleibe noch viel zu denken und zu tun, um eine grundsätzliche Haltungsänderung herbeizuführen, welche diesen Menschen eine Teilhabe ermöglicht.

■ **Die strukturellen Probleme im Arbeitsmarkt werden durch das BehiG nicht gelöst:** Gleichstellung würde auch bedeuten, dass man von Arbeitgeberseite ein Umfeld schafft, das Menschen mit Behinderungen aufnehmen kann, sagt der Leiter des EBGB. Dieser Teil sei bei den verstärkten Integrationsmassnahmen der IV eher schwach entwickelt. Die Befragten sind sich einig, dass diese strukturellen Probleme kaum über das BehiG gelöst werden können. Allein der verbesserte Zugang zu Gebäuden und zum öffentlichen Verkehr bedeute nicht bessere Erwerbchancen und mehr Arbeitsplätze sagen die Vertreter/innen der IV, des EBGB und diverser Behindertenorganisationen.

Laut der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap braucht es eine Ergänzung der Rechtsgrundlagen vor dem Hintergrund der UNO-Behindertenrechtskonvention. Eine Interviewpartnerin, die sehbehindert ist, wünscht sich, dass künftig «alle am selben Stick ziehen» - Betroffene, Behindertenorganisationen, Unternehmen und IV-Stellen - und weniger gegeneinander als miteinander gearbeitet wird. Einzelne Behindertenorganisationen sprechen sich explizit für eine Ausweitung des Geltungsbereichs des BehiG auf den Privatsektor aus. Was für Anforderungen dort gestellt werden sollen, ist jedoch weniger klar. Ange-

sprochen wird ein **Diskriminierungsverbot** im Erwerbsleben, von dem man sich unterschiedlich viel verspricht. Dies könne man sich überlegen, es wäre aber eher eine Sensibilisierungsmassnahme, denkt der Leiter des EBGB. Diskriminierung und Vorurteile gegen Menschen mit Behinderungen im Arbeitsumfeld seien ein Problem, darüber hinaus sei es aber das Umfeld, das wenig aufnahmefähig ist. Thematisiert wird über das Diskriminierungsverbot hinaus die **Verpflichtung privater Firmen zu angemessenen Vorkehrungen**. Solche individuellen Anpassungen zum Ausgleich von Nachteilen bzw. zur Integration am Arbeitsplatz im Sinne von «reasonable accommodations»¹⁶², wie sie anderen Ländern heissen, werden in der Schweiz mehrheitlich von der IV finanziert, stellen also im Unterschied zu anderen Ländern kaum eine finanzielle Belastung dar. Von einer Behindertenkonferenz und auch von Betroffenen selbst werden **Zielvorgaben für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen** eingebracht. Instrumente wie Quoten oder ein Bonus-Malus-System seien mangels besser Alternativen eine Möglichkeit, die Gleichstellung voranzubringen.

¹⁶² Vgl. auch Artikel 2 der UNO-Behindertenrechtskonvention.

Erwerbsleben

Frau C.T., Autismus (Asperger)

«Je ne demandais rien ne sachant pas très bien moi-même ce qui m'arrivait»

Es sei ein Zufall gewesen, erzählt C.T., dass sie vor einigen Jahren im Fernsehen auf eine Dokumentation über junge Menschen mit Autismus gestossen sei. Die Parallelen zu ihrem eigenen Leben seien unverkennbar gewesen, sodass sie sich intensiv mit dem Thema auseinanderzusetzen begann, sich abklären liess und mit knapp 50 Jahren die Diagnose bekam: Asperger-Syndrom. Es sei schon verlockend gewesen, sich hinter der Diagnose zu verstecken, sie habe sich danach eine Zeit lang zurücklehnen wollen, «un petit peu vivre, ne pas être toujours en sur-adaptation». Schliesslich hat sie ohne besondere Unterstützung die Schule besucht, eine Ausbildung gemacht, im Berufsleben Fuss gefasst. Ihr Beispiel zeige, dass es durchaus möglich ist, aber «ça coûte énormément d'énergie.» Mit 50 die Diagnose zu bekommen, sei eindeutig zu spät. Wenn Ärzte und Lehrer damals gewusst hätten, was Asperger/Autismus ist, wäre die Hypersensitivität und die Schweigsamkeit der Schülerin C.T. wohl nicht als Desinteresse missverstanden, ihr mittelmässiger Leistungsausweis nicht mit fehlenden intellektuellen Fähigkeiten gleichgesetzt worden. Sie habe jeweils stundenlang Hausaufgaben gemacht, den Schulstoff nachbereitet, aber sich in den Details verloren und im entscheidenden Moment ihr Wissen nicht beweisen können. Vielleicht hätte sie es mit gezielter Unterstützung beim Strukturieren des Unterrichtsstoffes – «ça m'a manqué cruellement durant toutes mes classes» – ans Gymnasium geschafft. Denn eigentlich hätte sie gerne studiert, aber aufgrund ihrer Noten war klar, dass sie einen anderen Weg einschlagen würde.

«Je suis tombée dans le «caviste» un peu par hasard»

Also eine Berufsausbildung, aber welche? Ihre drei Favoriten – Schreiner, Landwirt, Maurer – kamen beim Berufsberater gar nicht gut an, diese Berufe seien für Mädchen völlig unpassend: «Mademoiselle, revenez quand vous avez des idées un peu plus réalistes». Und so machte C.T. die Handelsschule, arbeitete in einem Büro. Archivieren, Datenerfassung, sie habe diese Tätigkeiten nicht ungern gemacht, sagt sie, aber auf der sozialen Ebene sei es eine Katastrophe gewesen. Wie die Sekretärinnen miteinander umgingen – «elles se faisaient des petites vanes, elles se chicanaient, elles s'envoyaient des petites choses assez piquantes» – nie habe sie verstanden, ob das nur Spass war oder ernst gemeint. Sie zog sich völlig zurück, nach wenigen Monaten wurde sie krank; eine Rückkehr ins Kaufmännische kam nicht mehr infrage. C.T. schlug einen der Wege ein, der ihr von Anfang an vorgeschwebt hatte, besuchte eine landwirtschaftliche Schule mit Spezialisierung auf Weinbau. Während der Ausbildung machte sie ein Praktikum als Weintechnologin und fand grossen Gefallen an der Arbeit, die in vielerlei Hinsicht ihren Bedürfnissen gut entspricht: «C'est dans une cave, un lieu qui ne change pas tout le temps, où il n'y a pas trop de lumière, où il y a des machines, on peut apprendre à les connaître et après on sait travailler avec». Auch der Umgang mit den anderen Mitarbeitenden sei wesentlich einfacher als damals im Büro: «Ils ont la passion du métier.» Die Gespräche drehen sich um Fachliches und nicht um Mode oder andere sogenannte Frauenthemen, mit denen sie nichts anzufangen weiss.

«Si j'aurais eu ça, je serais maître caviste»

Einfach sei es trotzdem nicht gewesen, ihren Platz zu finden und akzeptiert zu werden im Betrieb, wo sie seit 25 Jahren arbeitet. «Durch die Hintertür» habe sie den Einstieg gefunden. Dank der Vermittlung einer Bekannten konnte sie ohne formelle Bewerbung bei ihrem jetzigen Arbeitgeber ein 6-monatiges Praktikum absolvieren. In der nächsten Saison kam sie wieder, «et encore l'année suivante et ainsi de suite chaque fois pour six mois.» Es habe lange gedauert, bis sie wirklich Fuss fassen konnte und bei den Kolleg/innen akzeptiert war. Während zehn Jahren wurde sie jeweils nur für die nächste Saison angestellt,

erst danach erhielt sie einen festen Arbeitsvertrag. Sie liebe diesen Beruf nach wie vor sehr, erzählt C.T. : «Les travaux reviennent selon les périodes de l'année, ils changent selon l'avancement des étapes de la vinification». In den Frühlings- und Sommermonaten hat sie Zeit, sich vom strengen Rhythmus der Weinherstellung zu erholen, führt in dieser Zeit jeweils mit ihrer Mutter zusammen Renovations- und Unterhaltsarbeiten aus, kümmert sich um Gärten. Sich beruflich weiterzuentwickeln, entpuppte sich bislang jedoch als sehr schwieriges Unterfangen, da Bewerbungsgespräche und mündliche Prüfungssituationen, in denen man sich präsentieren muss, für sie eine grosse Hürde darstellen: «Il faut savoir se vendre, et ça c'est une des faiblesses de la personne autiste.» Vor ihrer Festanstellung habe sie erfolglos versucht, bei einem anderen Unternehmen eine Stelle zu bekommen: «J'étais paralysée et ne pouvais parler ni exprimer ma motivation.» Ähnlich war es bei der Höheren Fachprüfung. Nach einer sehr detaillierten, gut recherchierten schriftlichen Arbeit ist sie an der mündlichen Prüfung zweimal gescheitert: «Tout était dans la tête, mais je n'arrivais pas à m'exprimer.» Ob sie keinen Nachteilsausgleich gehabt habe? Davon hört C.T. im Rahmen des Interviews zum ersten Mal. Ihr scheint aber klar: Mit entsprechenden Massnahmen hätte sie heute das Meisterdiplom in der Tasche. Die Hürden im Berufsleben seien für Menschen wie sie kompliziert, meint C.T. abschliessend. Immerhin habe sie selber nun eine Sprache gefunden, um ihre Bedürfnisse gegenüber anderen zu artikulieren. Ihr Chef und die Kolleg/innen wissen über ihre Diagnose Bescheid, können so auch besser Rücksicht nehmen. «Donc d'avoir pu le dire, c'est une chose bonne.»

8 Dienstleistungen

Der Zugang zu Dienstleistungen ist für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine selbstbestimmte Lebensführung unverzichtbar. Was für viele Menschen im Alltag selbstverständlich ist – am Bankomaten Geld beziehen, über das Internet etwas bestellen, ein Restaurant besuchen, am Gemeindeschalter eine Auskunft einholen, mit der Ärztin die Diagnose besprechen – ist für Menschen mit Behinderungen oftmals mit vielen Schwierigkeiten verbunden. Häufig sind es physische Hindernisse, welche den Zugang erschweren oder gar ganz verunmöglichen, etwa wenn das Amt nur schriftliche Auskünfte erteilt, sein Internetauftritt nicht barrierefrei ist oder der Laden um die Ecke nur über eine Treppe erreichbar ist. Manchmal stehen auch Vorurteile, Hemmungen und Unsicherheiten oder Ablehnung dahinter, bspw. wenn Kinder mit geistiger und körperlicher Behinderung nicht in ein Heilbad zugelassen werden oder sich Hotelbesitzer weigern, Menschen mit Behinderungen zu beherbergen mit Verweis darauf, dies würde die anderen Gäste stören. Manchmal ist es eine Mischung von Ablehnung und finanzieller Kalkulation, so wenn Personen mit Behinderungen verschiedener Art von vornherein beschieden wird, sie können keine Zusatzversicherung abschliessen. Manchmal werden Sicherheitsbedenken vorgebracht, wie etwa im Fall der Weigerung eines Kinobetreibers, Menschen im Rollstuhl den Einlass zu gewähren.

Das Behindertengleichstellungsgesetz strebt an, dass Dienstleistungen von Menschen mit Behinderungen ohne Benachteiligungen in Anspruch genommen werden können. Es unterscheidet dabei zwischen privaten und staatlichen Dienstleistungen.

Im Gegensatz zu staatlichen Dienstleistern und konzessionierte Unternehmen sind **private nicht-konzessionierte Dienstleister** nicht verpflichtet, ihr Angebot behindertengerecht auszugestalten oder Benachteiligungen mit vertretbarem Aufwand zu beseitigen. Sie unterstehen jedoch dem Diskriminierungsverbot des BehiG: Es ist ihnen untersagt, Menschen mit Behinderungen krass unterschiedlich und benachteiligend zu behandeln, mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen. Im Diskriminierungsfall können betroffene Personen auf dem Rechtsweg eine maximale Entschädigung von 5'000 CHF verlangen. Ausserdem haben Behindertenorganisationen ein Verbandsklagerecht, wobei sie nur die Feststellung einer Diskriminierung einklagen können und kein Anspruch auf Entschädigung besteht.

Wenn der Staat und konzessionierte Unternehmen wie die Post oder die Swisscom Dienstleistungen erbringen, haben sie im Rahmen der Verhältnismässigkeit die Pflicht, diese in benachteiligungsfreier Weise anzubieten, sodass sie von Menschen mit Behinderungen gleich wie von anderen in Anspruch genommen werden können. Dies betrifft sowohl den Kontakt mit staatlichen Stellen als auch den Zugang zu deren Dienstleistungen. Internetseiten des Bundes müssen barrierefrei zugänglich sein, und die **Bundesbehörden** (und von ihnen konzessionierte Unternehmen) im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten nehmen. Wenn die erforderlichen Anpassungen nicht vorgenommen werden, können die Betroffenen verlangen, dass die Benachteiligung beseitigt wird. Ein Verbandsbeschwerderecht gegenüber dem Staat ist nicht vorgesehen. Die **Kantone und Gemeinden** sind nicht über das BehiG, sondern über das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot verpflichtet, ihre Dienstleistungen ebenfalls benachteiligungsfrei anzubieten.

Die Umsetzung und Resultate des BehiG im breiten Bereich der staatlichen und privaten Dienstleistungen wurde nicht umfassend und vertieft evaluiert. Im **Fokus der Evaluation** standen **Information und Kommunikation öffentlicher Stellen**. Da Dienstleistungen in der Diskussion um die Behindertengleichstellung jedoch wichtig sind, wird die rechtliche Situation gleichwohl breit ausgeführt. Auch wurden in den Befragungen gewisse Grundinformationen für den ganzen Dienstleistungsbereich erhoben und insbesondere in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen selber nach ihren Erfahrungen gefragt.

8.1 Die Rechtslage im Überblick

■ **Anwendbarkeit des BehiG:** Das BehiG findet Anwendung auf «grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen» (Art. 3 lit. e BehiG). Erfasst sind zum einen Angebote von privaten Organisationen und Unternehmen. Zum anderen gilt das BehiG auch für Dienstleistungen des Gemeinwesens im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Spezifische Regelungen ausserhalb des BehiG sieht der Bund ferner vor im Fernmelderecht¹⁶³, im Steuerrecht¹⁶⁴, im Kommunikationsrecht¹⁶⁵ sowie im Bereich von Radio und Fernsehen.¹⁶⁶ Keine Anwendung finden das BehiG und das weitere Bundesrecht auf Dienstleistungen im kantonalen bzw. kommunalen Zuständigkeitsbereich.¹⁶⁷ Für alle Dienstleistungen von Bedeutung ist das BehiG hingegen hinsichtlich der Gewährung von Finanzhilfen und der Umsetzung von Integrationsprogrammen (Art. 16 BehiG).

■ **Dienstleistungen:** Unter Dienstleistung nach BehiG fallen gemäss Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) etwa «1. Wissen und Können zur Verfügung stellen; 2. Publikumsveranstaltungen durchführen und Zugang zu diesen Veranstaltungen gewähren; 3. Räume und Einrichtungen bereitstellen; 4. Material ausleihen; 5. Verträge vermitteln; 6. Behandlungen zum Gegenstand haben (sic), die der Therapie, der Körperpflege oder dem Wohlbefinden dienen».¹⁶⁸ Dazu zählen neben staatlichen Leistungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen wie Information, Gerichtsbarkeit u.a. verschiedene private Dienstleistungen von Gastro-Betrieben, Hotels, Kinos, Architekten und Architektinnen sowie Ärztinnen und Ärzten, Versicherungen und Reiseanbietern. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

■ **Verbot der Benachteiligung bei Dienstleistungen des Bundes und konzessionierter Unternehmen:** Staatliche Dienstleister und vom Bund konzessionierte Unternehmen sind an das Benachteiligungsverbot des BehiG gebunden (Art. 8 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 4 BehiG). Bei einer Verletzung des Verbotes bestehen Ansprüche auf Unterlassung und Beseitigung der Benachteiligung. Hierbei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten (Art. 11 BehiG); d.h. ein Anspruch auf Beseitigung oder Unterlassung besteht nur insoweit, als der für Behinderte zu erwartende Nutzen nicht in einem Missverhältnis zu anderen Interessen steht (z.B. zu wirtschaftlichen oder zur Sicherheit). Das Rechtsverfahren ist unentgeltlich (Art. 10 BehiG).

■ **Bestimmungen zur tatsächlichen Gleichstellung bei Dienstleistungen des Bundes und konzessionierter Unternehmen:** Neben dem Benachteiligungsverbot und den Rechtsansprüchen auf Beseitigung und Unterlassung hat der Bund die Pflicht, Massnahmen zum Abbau von Benachteiligungen in den verschiedensten Aufgabenbereichen zu ergreifen (Art. 5 BehiG). Ausdrücklich vom BehiG verpflichtet ist der Bund im Bereich der Kommunikation. Im Verkehr mit der Bevölkerung nehmen die Bundesbehörden Rücksicht auf besondere Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten (Art. 14 Abs. 1 BehiG). Sodann müssen die Verwaltungseinheiten des Bundes ihre Dienstleistungen auf dem Internet barrierefrei anbieten (Art. 14 Abs. 2 BehiG, Art. 10 Abs. 1 und 2 BehiV). Ausserhalb des BehiG gibt es weitere spezialgesetzli-

¹⁶³ Art. 16 Abs. 1^{bis} Bchst. a-c Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10); Art. 33 Verordnung über Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1).

¹⁶⁴ Art. 33 Abs. 2 Bchst. h bis Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14); Art. 33 Abs. 1 Bchst. h bis Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11).

¹⁶⁵ Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten (P028).

¹⁶⁶ Art. 7 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 3 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG; SR 784.40); Art. 7 und 8 Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV; SR 784.401).

¹⁶⁷ Die Ausnahme bilden jene Leistungen von Kantonen und Gemeinden, für deren rechtliche Ordnung dem Bund eine Zuständigkeit besteht (z.B. Ämter in den Tätigkeitsbereichen Grundbuch, Handelsregister, Zivilstandsregister, öffentliche Beurkundungen).

¹⁶⁸ Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) vom November 2003, S. 3.

che Regelungen im Bereich Radio und Fernsehen (insb. Art. 24 Abs. 3 RTVG und Art. 7 RTVV) sowie im Fernmelderecht (Art. Art. 16 Abs. 1 FMG).

■ **Verbot der Benachteiligung bei Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden:** Kantonale und kommunale Dienstleistungen unterstehen nicht dem BehiG, sondern dem kantonalen Recht sowie dem Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV). Die Ausnahme bilden kantonale Dienstleistungen, die der Umsetzung von Bundesrecht dienen (z.B. Führung Grundbuch, Handelsregister, Zivilstandsregister) und den Vorgaben des BehiG entsprechen müssen.¹⁶⁹ Da das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot im Grundsatz mit dem Benachteiligungsverbot des BehiG übereinstimmt, besteht kein Unterschied hinsichtlich der Tragweite des Schutzes bei kantonalen und kommunalen Dienstleistungen. Gewisse Differenzen gibt es vor allem hinsichtlich der Rechtsansprüche sowie ihrer Durchsetzung auf dem Rechtsweg. Während das BehiG hier Regelungen ausdrücklich vorsieht, gibt es im kantonalen Recht keine spezifisch auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ausgerichteten Rechtsansprüche und Rechtsverfahren. Die Rechtsansprüche ergeben sich jeweils auf der Grundlage des Diskriminierungsverbotes sowie den spezialgesetzlichen Regelungen und aus dem allgemeinen Verfahrensrecht.

■ **Verbot der Diskriminierung bei Dienstleistungen (nicht-konzessionierter) privater Unternehmen:** Bei Benachteiligungen Privater und nicht konzessionierter Unternehmen ist der Schutz des BehiG vergleichsweise schwächer ausgestattet. Im Gegensatz zu Angeboten des Gemeinwesens beschränkt sich dieser auf ein eng definiertes Diskriminierungsverbot (Art. 6 BehiG, Art. 2 BehiV). Ein Anspruch auf Beseitigung einer Diskriminierung besteht nicht. Wer von einem privaten, nicht konzessionierten Unternehmen diskriminiert wird, hat ausschliesslich einen Anspruch auf Entschädigung im Umfang von maximal CHF 5'000.- (Art. 8 Abs. 3 BehiG). Ausserdem sieht das BehiG zusätzlich zum Individualklagerecht ein Verbandsklagerecht vor (Art. 9 Abs. 1 und 4 Bchst. a BehiG); bei Benachteiligungen durch das Gemeinwesen und konzessionierte Unternehmen besteht ein solches Recht nicht. Ferner gibt es neben Artikel 6 BehiG weitere Bestimmungen in allgemeinen Erlassen des Privat- und Verwaltungsrechts, die bis zu einem gewissen Grad vor Diskriminierung Schutz gewähren.

■ **Weitere Bestimmungen zur Förderung der Integration:** Das BehiG räumt dem Bund die Möglichkeit ein, auch im Dienstleistungsbereich Programme durchzuführen oder sich finanziell an Programmen und Projekten zu beteiligen, die der besseren Integration von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft dienen (Art. 16 BehiG). Explizit erwähnt sind die Bereiche Kultur (Bchst. e) und Sport (Bchst. f).

8.2 Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Seit Erlass des BehiG kam es zu folgenden gesetzgeberischen Entwicklungen, die unmittelbar auf das BehiG zurückgeführt werden oder vom BehiG mittelbar beeinflusst sind:

Bundesebene

Der Bund hat neben den allgemeinen Bestimmungen im BehiG, die für sämtliche Dienstleistungen des Bundes gelten, auch spezifische Bestimmungen im Bereich Information und Kommunikation, im Fernmelderecht, im Steuerrecht und im Bereich Radio und Fernsehen erlassen.

■ **Fernmelderecht:** Mit Inkrafttreten des BehiG 2004 wurde im Fernmeldegesetz mit Artikel 16 Absatz 1^{bis} eine Regelung geschaffen, welche Anbieter im Telekommunikationsbereich dazu verpflichtet, die Dienste der Grundversorgung so anzubieten, dass Menschen mit Behinderungen in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderungen beanspruchen können. Ferner gilt seit dem 1. April 2007 gemäss der Verordnung über Fernmeldedienste

¹⁶⁹ Botschaft BehiG, S. 1802.

ausdrücklich die Regelung, dass die Dienste für Personen mit Hör-, Seh- oder Mobilitätsbedinderung unentgeltlich sein müssen.

■ **Steuerrecht:** Ebenfalls eingeführt durch das BehiG gilt seit dem 1. Januar 2005 im Steuerrecht die Regelung, dass behinderungsbedingte Kosten von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden können, sowohl bei der direkten Bundessteuer (Art. 33 Abs. 1 Bchst. h^{bis} DBG) als auch bei den Staatssteuern (Art. 9 Abs. 2 Bchst. h^{bis} StHG).

■ **Radio und Fernsehen:** Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen am 1. Februar 2010 wurden die Anforderungen des BehiG zur Beseitigung von Benachteiligungen für Radio- und Fernsehangebote konkretisiert. Die Radio- und Fernsehverordnung verpflichtet zur behindertengerechten Aufbereitung von Fernsehsendungen auf den Kanälen der SRG und weiteren Fernsehveranstaltern mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot. Die letzte Anpassung stammt vom 15. Juni 2012: Demnach muss die SRG pro Jahr in jeder Sprachregion mindestens 24 Fernsehsendungen ausstrahlen, die mit Audio-Beschreibung für Sehbehinderte aufbereitet sind.

■ **Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen:** Angelehnt an die Richtlinien W3C WCAG 2.0 des World Wide Web-Consortiums wurden Anfang 2010 die Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten (P028) durch den Informatikrat und die Bundeskanzlei spezifiziert und verbindlich verankert (Art. 10 Abs. 2 Bchst. a BehiV) sowie mit Wirkung ab dem 19. Februar 2015 erneut angepasst. Die Standards schreiben für sämtliche Websites der zentralen Bundesverwaltung die Konformitätsstufe AA vor und empfehlen darüber hinaus die Stufe AAA.

Kantone

Auf kantonaler Ebene wurde **keine umfassende Analyse** zu den Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vorgenommen. Bekannt sind folgende Anpassungen und Erneuerungen:

■ **Anspruch auf Anpassungsleistungen:** Zwei Kantone (BS, GE)¹⁷⁰ verankerten in ihren Verfassungen eine Pflicht zur behindertengerechten Anpassung von Dienstleistungen auch für private Dienstleister und gehen damit über den Schutz von Artikel 6 BehiG hinaus.

■ **Gesetzgebungsaufträge:** Einzelne Kantone erliessen in ihren Verfassungen Regelungen zur grundrechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung der Gleichstellung im Teilbereich «staatliche Dienstleistungen» (BS, FR, GE, ZH)¹⁷¹. Ferner besteht im Falle des Kantons ZH zusätzlich eine verfassungsrechtliche Grundlage zum Ergreifen positiver Massnahmen, die es erlaubt, im Dienstleistungsbereich Fördermassnahmen zugunsten von Benachteiligten zur tatsächlichen Gleichstellung zu ergreifen.

8.3 Umsetzung

Im Folgenden werden für den Bereich der Information und Kommunikation öffentlicher Stellen die Akteure vorgestellt, die an der Umsetzung der Bestimmungen des BehiG beteiligt sind. Es folgt eine allgemeine Einschätzung zur Informiertheit der Dienstleistungserbringer über die Pflichten, die ihnen aus dem BehiG erwachsen. Sodann werden die wichtigsten Aktivitäten und Massnahmen im Kommunikationsbereich aus den letzten zehn Jahren aufgeführt. Die Einschätzungen der Behindertenorganisationen und Fachstellen aus ihren Kontakten zu öffentlichen und privaten Dienstleistern im Allgemeinen ergänzen das Bild. Gefragt wird schliesslich nach Erfolgsfaktoren und Konfliktfällen in diesem Bereich.

¹⁷⁰ BS: § 8 Abs. 3 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV BS; SG 131.222.1); GE: Art. 16 Abs. 1 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RSG A 2 00).

¹⁷¹ BS: § 8 Abs. 3 KV; FR: Art. 9 Abs. 3 KV; GE: Art. 16 Abs. 1 KV; ZH: Art. 11 Abs. 4 KV.

8.3.1 Zuständigkeiten

Wie bereits erwähnt, beschränkt sich die Analyse hier auf die Information und Kommunikation öffentlicher Stellen.

Stellen auf Bundesebene im Bereich barrierefreier Information und Kommunikation

■ **Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)**: Es ist federführend bei der Umsetzung der Strategie des Bundesrates zur Informationsgesellschaft. Eine im BAKOM eingerichtete Geschäftsstelle Informationsgesellschaft unterstützt die Arbeiten zur Umsetzung des BehiG. Die Geschäftsstelle betreibt auch das Sekretariat des Netzwerks «Digitale Integration Schweiz» und koordiniert und unterstützt dessen Arbeiten im Rahmen von Aktionsplänen.

■ **Institutionen zur Umsetzung barrierefreier Internetangebote**: Die Bundesverwaltung hat von ihrem Aufgabenfeld her wenig persönliche Bevölkerungskontakte. Daher stehen andere Informations- und Kommunikationsformen im Vordergrund. Weil die Barrierefreiheit bei elektronischen Informationsformen gegenüber gedruckten Unterlagen einfacher herzustellen ist, kommt diesen eine überragende Bedeutung zu. Mit der Umsetzung des BehiG in diesem Bereich befassen sich insbesondere das **Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB)** und die **Bundeskanzlei (BK)**. Daneben besteht mit dem **Informatikrat des Bundes (IRB)** ein Konsultativorgan für das ISB bei Geschäften, die der Absprache mit den Departementen und der Bundeskanzlei bedürfen, wie bspw. die Anpassung der Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten (P028) an neue internationale Standards.

■ Das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)** unterstützt im Rahmen der Finanzhilfen Projekte im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen. Hier ist auch die für eine befristete Dauer von drei Jahren eingerichtete **Beratungsstelle Barrierefreiheit im Internet des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI)** angesiedelt, die vom Bundesrat im Juni 2014 den Auftrag erhielt, die Barrierefreiheit im Internet weiter voranzutreiben. Sie unterstützt und berät die Departemente und Bundesämter bei der Umsetzung der Barrierefreiheit der internetbasierten Informationen und Kommunikationsdienstleistungen.

Spezialisierte gesamtschweizerische Fachstellen und Netzwerke

■ **Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle»**: Die Stiftung wurde bereits vor dem BehiG eine unabhängige, von einem Gönnerverein getragene spezialisierte Fachstelle im Bereich der behindertengerechten Informations- und Kommunikationstechnologien geschaffen. Das **Kompetenzzentrum «eInclusion»** dieser Stiftung setzt sich für die Förderung der Standardisierung ein und unterstützt die Anwendung der Standards. Sie ist Ansprechpartnerin für die verschiedenen Bundesstellen im Bereich barrierefreies Internet und der Projekte im Bereich E-Government und E-Voting. Im Rahmen der Schweizer Accessibility-Studien überprüft sie regelmässig die Zugänglichkeit von wichtigen Schweizer Websites. Die Stiftung unterstützt ausserdem private Unternehmen, wie Versicherungen oder Finanzdienstleister, Unternehmen im Bereich Telekommunikation oder öffentlicher Verkehr sowie Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Entwicklung barrierefreier IKT-Produkte, bspw. Internetseiten, mobilen Apps, Ticket- oder Geldautomaten. Sie ist ferner die Zertifizierungsstelle für barrierefreie Websites (Zertifikat «Access for all»). «Zugang für alle» führt auch Forschungs- und Entwicklungsprojekte zur Nutzung des Potenzials neuer IKT-Technologien durch, teilweise unterstützt durch Projektbeiträge des EBGB. Ein Schwerpunkt liegt aktuell bei der Förderung und Entwicklung elektronischer Lehrmittel. Zudem bietet «Zugang für alle» Praktikums- und Ausbildungsplätze für junge Menschen mit Behinderungen an, die sich für IKT-Technologien interessieren.

■ **Verein eCH / E-Government Standard**: Die Mitgliedschaft dieses 2002, also ebenfalls vor Inkraftsetzung des BehiG gegründeten Vereins besteht aus Behörden, Unternehmen und Organisationen. Er

fördert, entwickelt und verabschiedet E-Government-Standards und setzt sich für die Förderung der Barrierefreiheit der Internetangebote auf allen Ebenen des Gemeinwesens ein. Die 2005 eingerichtete eCH-Fachgruppe Accessibility erarbeitete den Standard eCH-0059 sowie das Hilfsmittel eCH-0060 für die Beachtung der Accessibility-Anforderungen im Verlauf eines Projektes. eCH setzt sich für die Umsetzung der internationalen Standards und Weitervermittlung der Erfahrungen des Bundes mit seinen Richtlinien P028 ein.

■ **Nationales Netzwerk «Digitale Integration Schweiz»:** Das 2007 auf Initiative des BAKOM ins Leben gerufene Netzwerk verbindet Institutionen der öffentlichen Hand, Privatwirtschaft und Interessenorganisationen, welche auf eine integrative Informationsgesellschaft hinarbeiten. Vom Netzwerk wurden zwei Aktionspläne verabschiedet, die Massnahmen und Projekte zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich beinhalten.

Stellen auf kantonaler und kommunaler Ebene

■ **Informatikzuständige der Kantone und Gemeinden:** Für die Umsetzung der Barrierefreiheit bei der internetbasierten Information und Kommunikation zuständige spezialisierte Stellen bestehen längst nicht in allen Kantonen und Städten. Das Know-how ist über die gesamtschweizerischen Stellen grundsätzlich verfügbar. Bei entsprechendem Willen der politischen Behörden können die Informatikzuständigen die Barrierefreiheit also umsetzen.

■ Auf interkantonaler Ebene befasst sich die **Schweizer Informatikkonferenz (IK)** mit dem Thema und der Förderung der Umsetzung der Standards in den Kantonen.

■ Wo **Fachstellen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen** bestehen, sind diese auch zuständig für die Beratung der Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen bezüglich anderer Kommunikationsformen, insbesondere bei persönlichen Kontakten, zum Beispiel im Schul- oder Gesundheitswesen. Noch aber bestehen nur sehr wenige solche Stellen (vgl. Kapitel «Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen»).

Weitere spezialisierte Fachstellen der Behindertenorganisationen

Verschiedene weitere Stiftungen und Behindertenorganisationen haben sich auf die Unterstützung und Förderung der Kommunikation von und mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen, blinden und sehbehinderten Menschen sowie Menschen mit geistigen Behinderungen spezialisiert. Sie informieren und beraten Betroffene und Fachleute und bieten teilweise spezifische Dienstleistungen an. So bspw. die Stiftung PROCOM, die einen Dolmetschdienst und einen Telefon-Vermittlungsdienst betreibt oder die Schweizerische Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte (SBS), über die Hörbücher und Bücher in Blindenschrift bezogen werden können.

Private Dienstleister

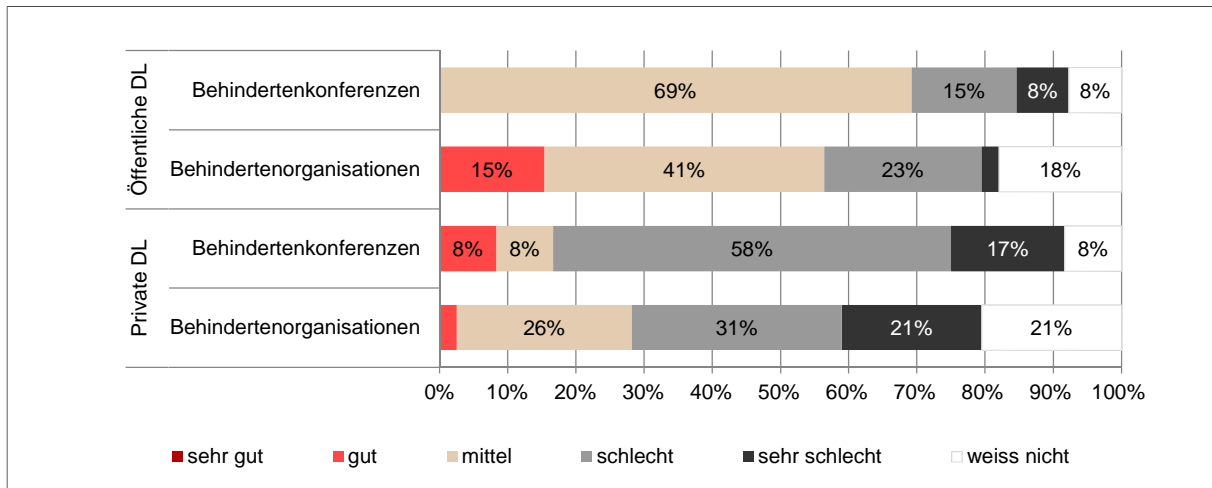
Verschiedene Anbieter von Finanzdienstleistungen (z.B. PostFinance, einzelne Banken) und Versicherungen befassen sich mit der barrierefreien Zugänglichkeit ihrer Internet-Auftritte, ihrer e-Banking Applikationen, Selfcare-Kundenportalen etc. Ein Thema ist die Barrierefreiheit auch bei grösseren Anbietern von Online-Shopping. Im Tourismus wurden Menschen mit Behinderungen teilweise ebenfalls als Kundengruppe erkannt und Barrierefreiheit wird als Werbeargument eingesetzt von der Hotellerie bis hin zu rollstuhlgängigen Wanderwegen.

8.3.2 Bekanntheit

Die Bestimmungen des BehiG zum Verbot der Benachteiligung bzw. Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen ist den Dienstleistungserbringern nach Einschätzung der Behindertenorganisationen und -konferenzen kaum bekannt (vgl. **Abbildung 52**). Die Akteure im Bereich

öffentlicher Dienstleistungen sind nach ihrer Erfahrung mittel bis schlecht informiert, noch deutlich schlechter kommen die privaten Dienstleister weg.. Die Behindertenkonferenzen äussern sich insgesamt kritischer als die Behindertenorganisationen.

Abbildung 52: Einschätzung der Informiertheit des öffentlichen und Privaten Dienstleistungssektors über die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes durch die Behindertenkonferenzen und -organisationen (Antwortende waagrechte Beschriftung, Beurteilte senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
Basis: Antworten von 13 Behindertenkonferenzen und 39 Behindertenorganisationen

8.3.3 Aktivitäten und Massnahmen im Bereich der Information und Kommunikation öffentlicher Stellen

Was wurde in den letzten zehn Jahren konkret unternommen, um das BehiG umzusetzen?

Erarbeitung von Grundlagen, Instrumenten und Arbeitshilfen

■ **Verankerung der Barrierefreiheit in Strategien für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz:** 2006 und 2012 hat der Bundesrat Strategien für eine Informationsgesellschaft¹⁷² verabschiedet. Eine Leitlinie ist darin die Chancengleichheit, die einen barriere- und diskriminierungsfreien Zugang auch für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen zu den Informations- und Kommunikationstechnologien IKT voraussetzt.

■ **Aktionspläne «e-inclusion»:** Das Netzwerk «Digitale Integration Schweiz» hat 2008 und 2012 Aktionspläne verabschiedet, die in verschiedenen Handlungsfeldern Massnahmen und Projekte vorsehen, die auch auf die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich ausgerichtet sind. Die von den Mitgliedern lancierten und durchgeführten Projekte und Massnahmen werden auf der Informationsplattform des Netzwerkes (www.e-inclusion.ch) veröffentlicht.

■ **E-Government-Strategie Schweiz:** Sie wurde als Teilstrategie der Strategie Informationsgesellschaft vom Bundesrat 2007 verabschiedet. Die E-Government-Strategie verpflichtet zum Zugang für alle, womit der barrierefreie Zugang zu E-government-Angeboten auch für ältere Personen und Menschen mit Behinderung gewährleistet werden soll. Einen wichtigen Platz nimmt darin das **Projekt E-Voting / vote électronique** zur elektronischen Stimmabgabe ein. Neben Auslandschweizer Stimmberechtigten sollen insbesondere Menschen mit Behinderungen davon profitieren können, wobei Sehbehinderungen priori-

¹⁷² Vgl. <http://portfolio-bund.force.com/welcome?lang=de>

siert behandelt werden.¹⁷³ Für Stimmberechtigte innerhalb der Schweiz ist die elektronische Stimmabgabe zurzeit in den Kantonen Genf und Neuenburg möglich.

■ **Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten P028:** Mit der Erarbeitung und Anpassung von Richtlinien und Standards für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten hat der Bund die Umsetzung der Barrierefreiheit in der zentralen Bundesverwaltung detailliert geregelt. Die seit 2005 geltenden Richtlinien wurden per 2010 an die überarbeiteten internationalen Web Content Accessibility Guidelines WCAG 2.0 des World Wide Web Consortium W3C angepasst.

■ **Accessibility-Standard eCH-0059:** Richtschnur für die Internetdienstleistungen aller übrigen Internetangebote des Gemeinwesens, insbesondere der Kantone und Gemeinden, ist der von der Standardisierungsorganisation eCH erarbeitete schweizerische Accessibility-Standard. Dieser wurde per 2011 ebenfalls revidiert. Die neue Version «eCH-0059 Version 2.0» lehnt sich an die Richtlinien P028 des Bundes an, welche sich wiederum auf die internationalen Richtlinien WCAG 2.0 beziehen. Der Standard gibt den kantonalen und kommunalen Behörden und weiteren Anbietern öffentlich zugänglicher Informationen und Dienstleistungen die Möglichkeit, ihre Angebote im Internet nach einheitlichen Kriterien umzusetzen und damit ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

■ **Instrumente und Arbeitshilfen:** Im Zusammenhang mit der Realisierung der Barrierefreiheit im Internet und barrierefreier (Behörden-)Kommunikation allgemein wurden in den vergangenen Jahren **zahlreiche Instrumente und Arbeitshilfen** erarbeitet, welche die Umsetzenden unterstützen könnten. Diese werden u.a. auf der Webseite der Stiftung «Zugang für alle» (access-for-all.ch) oder der Webseite der EBGB-Toolbox «Barrierefreiheit» (edi.admin.ch/accessibility) einem breiten Kreis zugänglich gemacht. Im Auftrag der Bundeskanzlei und des BAKOM hat die Stiftung «Zugang für alle» auch eine Accessibility-Checkliste erarbeitet, welche die Verantwortlichen von Web-Projekten unterstützt. Weiter gibt es Instrumente zur standardisierten Überprüfung der Barrierefreiheit von Internetseiten und Software-Tools, mit denen die Barrierefreiheit von PDF-Dokumenten überprüft werden kann. Zusammen mit dem Schweizerischen Zentralverein für das Blindenwesen (SZB) wurde auch ein PDF-Reader für Menschen mit Sehbehinderungen entwickelt, der webgerechte PDF-Dokumente leichter lesbar macht.

Aus- und Weiterbildung

■ **IKT-Ausbildung von Menschen mit Behinderungen:** Junge Menschen mit Behinderungen, die sich für IKT interessieren, bietet die Stiftung «Zugang für alle» die Möglichkeit eines sechsmonatigen Praktikums bei der Stiftung. Interessierte Personen haben im Anschluss daran die Möglichkeit, einen zweijährigen Lehrgang zum Accessibility Spezialisten zu absolvieren. Die Stiftung bietet zudem Kurse und Seminare zur IKT-Anwendung für Menschen mit Behinderungen an.

■ **Information und Weiterbildung von Fachpersonen:** Umfangreiche Fachinformationen rund um die Barrierefreiheit von IKT wurden von der Stiftung «Zugang für alle» erarbeitet und auf der Website access-for-all.ch zur Verfügung gestellt. Die Stiftung bietet auch Kurse und Seminare zur Schulung von Fachleuten in Unternehmen und Organisationen an.

Weitere Massnahmen

■ **Zertifikat «Access for All»:** Seit 2006 gibt es dieses Label für barrierefreie Websites, das auf die internationalen Richtlinien referenziert. Seit 2009 kommen die revidierten «Richtlinien für barrierefreie Webinhalte 2.0» (WCAG 2.0) zur Anwendung. Organisationen und Unternehmen, die sich zertifizieren lassen wollen, können zwischen drei Konformitätsstufen wählen (A für grundlegende Barrierefreiheit, AA als professionelles Niveau, AAA als Experten-Niveau). Bis heute wurden gegen 80 Websites von staatlichen

¹⁷³ Bundeskanzlei (2011): Strategische Planung Vote électronique, 18. März 2011

Stellen, gemeinnützigen Organisationen und Unternehmen der Privatwirtschaft von der für die Zertifizierung zuständigen Stiftung «Zugang für alle» zertifiziert.

■ **Schweizer Accessibility-Studien:** Die Accessibility-Studien untersuchen regelmässig die erzielten Fortschritte im Bereich der Zugänglichkeit von bedeutenden Schweizer Websites für Menschen mit Behinderungen und zeigen die bestehenden Lücken auf. Die erste Studie wurde 2004 vor dem Hintergrund der Einführung des BehiG erstellt, weitere folgten in den Jahren 2007 und 2011. In der jüngsten Ausgabe von 2011 wurden rund 100 Websites von Bund, Kantonen, grossen Städten, bundesnahen Betrieben, Medien, Stellenbörsen, Hochschulen und öffentlichen Verkehrsbetrieben sowie Internet-TV-Angeboten und Online-Shops auf ihre Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen getestet.

■ **Nutzung von IKT für die schulische Integration:** Die Nutzung von IKT im Bildungsbereich wird von der Fachstelle «Zugang für alle» als Handlungsschwerpunkt gesehen. Realisiert wurden in diesem Zusammenhang verschiedene vom EBGB mitfinanzierte Projekte zur **Förderung und Entwicklung von barrierefreien Lehrmitteln**.

■ **Förderung der Kommunikationschancen von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen.** In jüngerer Zeit wurden zudem Projekte umgesetzt, die zum Ziel haben, auch Menschen mit geistigen Behinderungen, Lernbehinderungen oder älteren Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen den Anschluss an die digitale Gesellschaft zu ermöglichen. Insieme Schweiz, die Stiftung «Zugang für alle» und die Fachhochschule Nordwestschweiz führen ein gemeinsames Forschungsprojekt «Einfach Surfen» durch. Ebenfalls mitfinanziert durch das EBGB wurde die Website **insiemePLUS.ch**, die Menschen mit einer geistigen Behinderung den Zugang zum Internet erschliessen will. Die Plattform stellt Informationen in einfacher Sprache, Spiele und Videos oder Austauschmöglichkeiten für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen zur Verfügung.

Monitoring und Controlling

Gemäss den Vorgaben der P028-Richtlinien für die Bundesverwaltung muss die Bundeskanzlei die Einhaltung des Standards seit 2011 jährlich überprüfen und die Resultate im Internet veröffentlichen. Die Accessibility-Audits werden im Auftrag der Bundeskanzlei von der Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle» durchgeführt.¹⁷⁴

8.3.4 Zusammenarbeit und Einschätzung der Dienstleistungserbringer

Die Behindertenorganisationen und -konferenzen wurden in der durchgeführten Befragung gebeten, die Fachkompetenz, die Aktivität und ihre Zusammenarbeit mit verschiedenen Dienstleistungserbringern allgemein einzuschätzen. Dies sind einerseits öffentliche Dienstleistungserbringer auf kantonaler und kommunaler Ebene, andererseits private Dienstleistungsunternehmen.

Öffentliche Dienstleistungserbringer auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die öffentlichen Dienstleistungserbringer wurden sehr unterschiedlich beurteilt. Bei öffentlichen Institutionen des **Gesundheitswesens** sowie des **Sozialwesens** geht zwischen einem Viertel und einem Drittel der Befragten von einer hohen Fachkompetenz zu Fragen der Behindertengleichstellung aus. Zwischen 30% und 60% schätzen die Fachkompetenz als mittel ein und nur wenige halten diese für tief. Eine Ausnahme bildet die Einschätzung der Behindertenorganisationen zum öffentlichen Gesundheitswesen, wo ein Viertel die Fachkompetenz zu den Verpflichtungen aus dem BehiG als tief bezeichnet. Viel schlechter schneiden die **Kantonsverwaltungen** ab, deren Fachkompetenz in Gleichstellungsfragen von den Behindertenkonferenzen nur zu einem Fünftel und von den Behindertenorganisationen nicht einmal zu ei-

¹⁷⁴ <https://www.bk.admin.ch/org/udpg/00376/07698/index.html?lang=de>

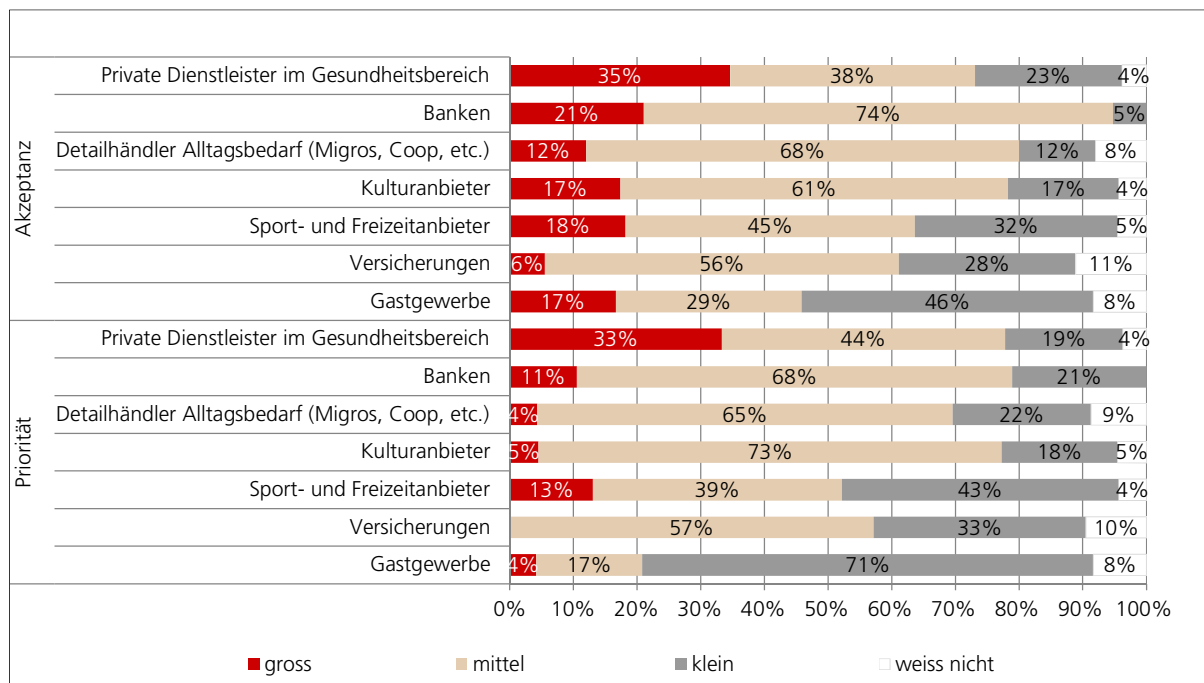
nem Zehntel als hoch eingestuft wird. Neben mittleren Einschätzungen geht jeweils rund ein Drittel der Antwortenden hier von einer tiefen Fachkompetenz aus. Das Schlusslicht unter den abgefragten Kategorien bilden die Gemeindeverwaltungen, deren Fachkompetenz zur Behindertengleichstellung die Befragten maximal als mittel und zwischen einem Drittel und knapp der Hälfte als tief erachten.

Sehr ähnlich sehen die Resultate bei der Frage nach dem Grad der **Aktivität** der öffentlichen Dienstleistungserbringer aus. Bei der Frage nach der Qualität der **Zusammenarbeit** hingegen ergibt sich ein anderes Bild. Am besten scheint die Zusammenarbeit mit den **Kantonsverwaltungen** zu klappen. Über die Hälfte der Behindertenkonferenzen und ein Viertel der Behindertenorganisationen bezeichnet diese als gut. Sonst überwiegt die Antwort «mittel», nur je ein Zehntel bezeichnet die Zusammenarbeit hier als schlecht. Die Zusammenarbeit mit den **Gemeindeverwaltungen** wird insbesondere von den Behindertenkonferenzen kritischer eingeschätzt. Fast ein Drittel bezeichnet diese als schlecht. Bei den Behindertenorganisationen besteht kein so markanter Unterschied. Sie schätzen die Gemeinden ähnlich ein wie die Kantone. Die Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen des **Gesundheitswesens** wird von gut einem Drittel als gut bezeichnet. Am anderen Ende der Skala beurteilt sie ein Sechstel als schlecht. Beim **Sozialwesen** ist der Anteil der positiven Einschätzungen leicht tiefer. Es überwiegt die Einschätzung «mittel».

Private Dienstleister

Die Behindertenorganisationen und Fachstellen wurden auch nach der Akzeptanz und Priorität der Behindertengleichstellung bei privaten Dienstleistern gefragt sowie nach möglichen Widerständen bei der Umsetzung der Behindertengleichstellung. Bei keiner der abgefragten Kategorien geht wesentlich mehr als ein Drittel von einer hohen **Akzeptanz** aus (vgl. **Abbildung 53**).

Abbildung 53: Private Dienstleister: Akzeptanz und Priorität der Behindertengleichstellung



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

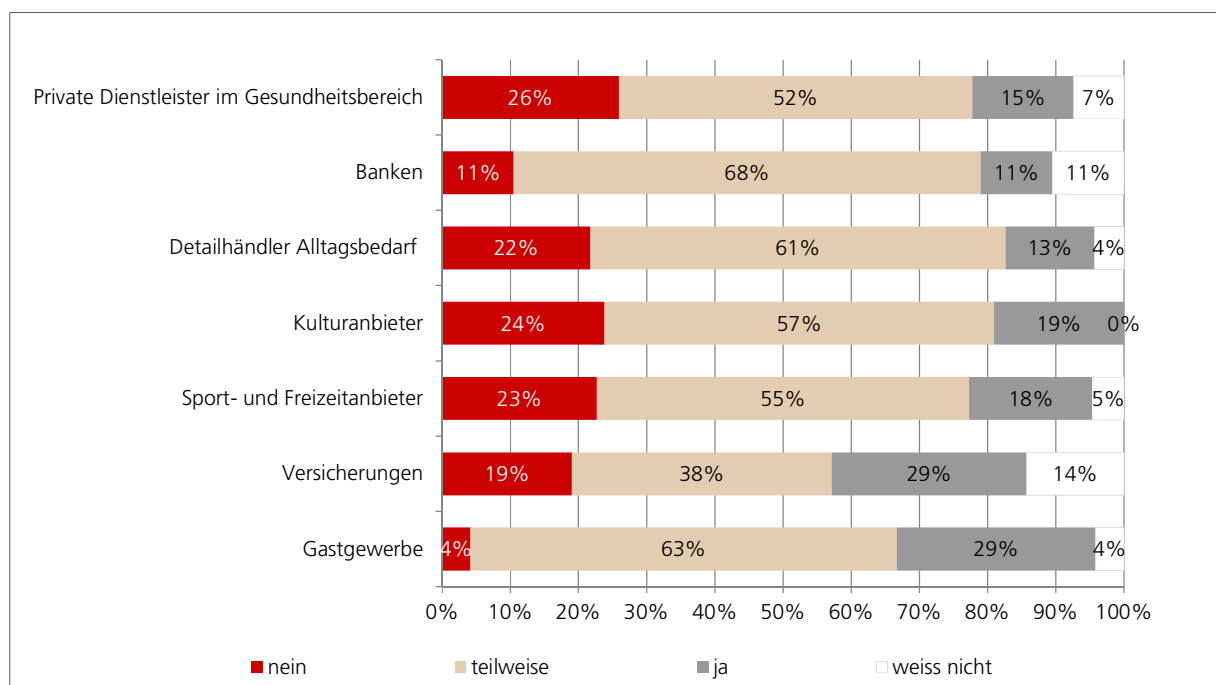
Basis: Antworten von 5 Behindertenkonferenzen, 13 Behindertenorganisationen, 12 Bauberatungsstellen (nur Befragte, die mit den beurteilten Akteuren direkt oder indirekt zu tun haben)

Am höchsten ist diese bei **privaten Dienstleistungserbringern des Gesundheitswesens** wie Arzt- oder Physiotherapien-Praxen. Hier zeigt sich jedoch eine gewisse Polarisierung, ein knapper Viertel der Befragten geht von einer kleinen Akzeptanz aus. Es folgen **Banken** mit noch einem Fünftel hoher Akzeptanz. Die meisten schätzen diese hier als mittel und nur sehr wenige als tief ein. Bei den **Detailhandelsgeschäften** des Alltagsbedarfs dominiert mit über zwei Dritteln der Antworten eine mittlere Akzeptanz. Davon gibt es gleich viele positive wie negative Abweichungen. Ähnlich ist das Muster bei den **privaten Kulturanbietern**, wobei der Anteil der Antwort «mittlere Akzeptanz» Antworten etwas kleiner ist und der Anteil der negativen und positiven Einschätzungen jeweils etwas grösser. Als kritisch erscheint die Akzeptanz der Behindertengleichstellung bei Sport- und Freizeit Anbietern, bei Versicherungen und im Gastgewerbe. Hier überwiegen die negativen Einschätzungen gegenüber den positiven. Bei den **Sport- und Freizeit Anbietern** wird die Akzeptanz von rund einem Drittel als klein eingeschätzt und nur von knapp einem Fünftel als gross. Bei den **Versicherungen** ist die Akzeptanz gemäss den Behindertenorganisationen und Fachstellen fast nie gross, überwiegend mittel, aber bei knapp einem Drittel klein.

Den höchsten Anteil der Einschätzung, dass die Akzeptanz klein ist, weist mit fast der Hälfte der Antwortenden das **Gastgewerbe** auf. Allerdings scheint es auch dort Unterschiede zu geben, fast ein Fünftel geht am anderen Ende der Skala von einer grossen Akzeptanz aus, der Anteil der mittleren Antworten ist relativ gering.

Bei den Einschätzungen, wie hohe **Priorität** die Behindertengleichstellung für die verschiedenen privaten Dienstleistungsanbieter hat, zeigt sich grundsätzlich ein ähnliches Muster. Generell wird die Priorität des Anliegens etwas tiefer eingeschätzt als dessen Akzeptanz. Eine starke Abweichung ist beim Gastgewerbe zu beobachten: Hier gehen über 70% der Befragten von einer geringen Priorität der Behindertengleichstellung aus.

Abbildung 54: Private Dienstleister: Widerstände



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

Basis: Antworten von 5 Behindertenkonferenzen, 13 Behindertenorganisationen, 12 Bauberatungsstellen (nur Befragte, die mit den beurteilten Akteuren direkt oder indirekt zu tun haben)

Wo machen die Behindertenorganisationen und Fachstellen bei den privaten Dienstleistungserbringern wie starke **Widerstände** gegen die Behindertengleichstellung aus (vgl. **Abbildung 54**)? Generell lässt sich festhalten, dass keine weit verbreiteten fundamentalen Widerstände ausgemacht werden, aber auch nicht von einem vollen Verständnis für das Anliegen ausgegangen werden kann. Die häufigste Antwort heisst bei allen abgefragten Dienstleistungsbereichen «teilweise». Häufiger keine Widerstände als klare Widerstände werden bei privaten Dienstleistungserbringern im Gesundheitswesen ausgemacht, etwas weniger ausgeprägt aber auch beim Detailhandel des Alltagsbedarfs, bei privaten Kultur- sowie Sport- und Freizeitangeboten. Bei den Banken halten sich positive und negative Einschätzungen die Waage. Kritischer sind die Einschätzungen bei den Versicherungen, wo 3 von 10 der Befragten von klaren Widerständen ausgehen. Und das Schlusslicht bildet auch hier das Gastgewerbe, wo praktisch alle mindestens teilweise Widerstände orten und ebenfalls rund 3 von 10 von klaren Widerständen ausgehen.

8.3.5 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung

Generell sind Dienstleistungen ein Querschnittsthema, für das nicht einfach eine bestimmte Stelle zuständig ist. Dienstleistungen sind allgegenwärtig und heterogen, sodass es fast nicht möglich ist, ein Konzept oder eine Strategie zu entwickeln, die den ganzen Bereich im Auge hat und verändern könnte. Ob sich für den Zugang von Menschen mit Behinderungen etwas bewegt hat, hängt teilweise auch damit zusammen, ob **Angebote von Behindertenorganisationen** einen Veränderungsprozess fördern konnten, wie dies beispielsweise bei den Procap-Weiterbildungen für Verkaufspersonal sowie für Mitarbeitende von Kulturinstitutionen der Fall ist. Sie werden in diesen Kursen sensibilisiert und geschult für den Umgang mit Kunden/innen mit Behinderungen.

Bei der vertieft analysierten **Kommunikation und Information öffentlicher Stellen** haben sich die frühen, schon auf die Zeit vor dem BehiG zurückgehenden **Standardisierungen** grundsätzlich ausbezahlt, ist man bei der Stiftung für behindertengerechte Technologienutzung überzeugt. Auch wenn die Umsetzung nicht abgeschlossen ist, wurde doch eine Basis gelegt, auf die aufgebaut werden könne. Von gleicher Seite wird jedoch auch festgestellt, dass es stark von einzelnen engagierten **Personen** abhängig geblieben ist, ob die Umsetzung effektiv vorangetrieben wird. Immerhin könne durch den Aufbau des technologischen Know-hows im Rahmen der Standardisierungsbemühungen nun klar gezeigt werden, dass die Barrierefreiheit im IKT-Bereich **nicht teuer** ist, wenn sie von Anfang an berücksichtigt wird. Sie führe gleichzeitig zu einer besseren Qualität der Websites nicht nur für Menschen mit Behinderungen, weil die Seiten übersichtlicher werden. Das früher häufig angeführte Kostenargument sei also widerlegt.

8.3.6 Konflikte und Konfliktlösung

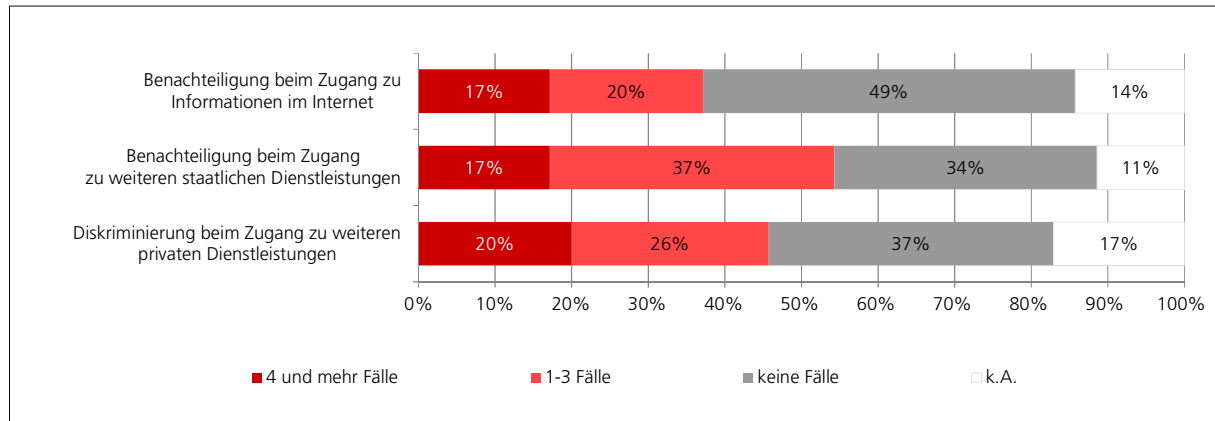
Von den Behindertenkonferenzen und -organisationen hat eine Mehrheit Konfliktfälle mit Bezug zum BehiG betreut, viele haben auch Konflikte im Dienstleistungsbereich erlebt (vgl. **Abbildung 56**). Diese betrafen am häufigsten Benachteiligungen beim Zugang zu staatlichen Dienstleistungen, wo über alle befragten Stellen betrachtet 41% Fälle verzeichnet haben. 35% haben aber auch Konfliktfälle im Zusammenhang mit Diskriminierungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen erlebt. Benachteiligungen beim Zugang zu Informationen im Internet waren bei 28% ein Konfliktthema.

In den Expertengesprächen werden sehr unterschiedliche einzelne Konfliktpunkte aus dem Dienstleistungsbereich angesprochen:

■ **Übernahme der Kosten für Gebärdendolmetscher/innen:** Über den Gleichstellungsrat erfährt man bei AGILE.CH regelmässig von Fällen im Zusammenhang mit der Übernahme von Dolmetscherkosten. In verschiedenen Verfahren wie etwa bei Scheidungen denke das Gericht nicht daran, Gebärdendolmetschende zu organisieren und auch die Kosten zu übernehmen, obwohl es seine Aufgabe wäre.

■ **Gesundheitswesen:** Die Vertreterin von avanti donne ist immer wieder konfrontiert mit Schilderungen von Erfahrungen in der Gesundheitsversorgung, etwa in den Bereichen Gynäkologie, Gewaltprävention und Gesundheitsförderung, die darauf hindeuten, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen Nachteilen ausgesetzt sind. Verschiedene Beispiele von Schwierigkeiten mit dem Gesundheitswesen werden auch unter den Erfahrungen der Betroffenen erzählt (vgl. unten).

Abbildung 55: Themen der Konflikte (Aussagen der Behindertenorganisationen mit Konfliktfällen)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
Basis: 35 Organisationen mit Konfliktfällen (9 Behindertenkonferenzen und 26 Organisationen und Fachstellen)

■ **Krankenkassen-Zusatzversicherung:** Menschen mit **psychischen Behinderungen** und allgemein Chronischkranke können praktisch keine Krankenkassen-Zusatzversicherung abschliessen, weil die Versicherer sie ablehnen. Sie haben häufig auch Mühe, von der Krankentaggeldversicherung des Arbeitgebers aufgenommen zu werden. Daran hat sich gemäss der interviewten Expertin von Pro Mente Sana mit dem BehiG kaum etwas geändert.

■ **Einbürgerungen:** Obwohl Einbürgerungen nicht eigentlich Dienstleistungen darstellen, wurden sie mit thematisiert, weil auch sie staatliches Handeln abbilden. Verschiedene Behindertenorganisationen weisen darauf hin, dass in der Praxis vieler Gemeinden ein IV-Bezug die Einbürgerungschancen stark beeinträchtigt.

Zu all diesen Punkten bestehen auch Gerichtsentscheide (vgl. Kapitel «Gerichtsfälle»).

8.4 Erzielte Ergebnisse und Stand der Gleichstellung

Was hat sich durch das BehiG an der Zugänglichkeit von Dienstleistungen und insbesondere der Kommunikation und Information öffentlicher Stellen in den letzten zehn Jahren verändert? Zu dieser Frage werden im Folgenden die Einschätzungen der Fachpersonen und die Erfahrungen von Betroffenen gegenübergestellt.

8.4.1 Entwicklung der Gleichstellung und Einfluss des BehiG

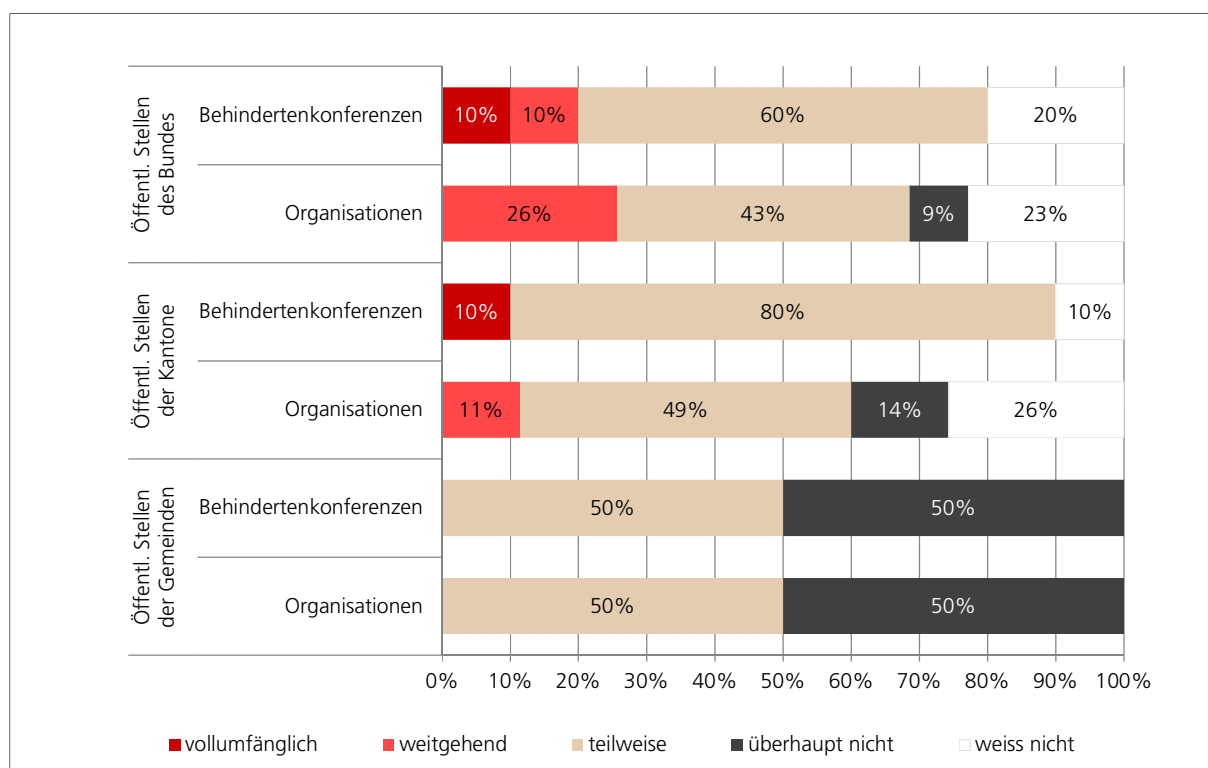
Stand der Behindertengleichstellung

Wieweit ist die Behindertengleichstellung heute Realität? Die Frage wurde gestellt für private Dienstleistungen im Alltagsbereich (Einkaufen, Restaurants et.) sowie für die Kommunikation und Information öffentlicher Stellen.

Die Behindertenorganisationen und -konferenzen sind sich einig, dass die Gleichstellung im Bereich **privater Dienstleistungen im Alltagsbereich** weder vollumfänglich noch weitgehend, sondern höchstens

teilweise (60%) oder überhaupt nicht (40%) realisiert ist. Bei der **Kommunikation und Information öffentlicher Stellen** bestehen gewisse Unterschiede in der Einschätzung je nach Staatsebene (vgl. **Abbildung 56**). An der Spitze liegen die öffentlichen Stellen des **Bundes**. Hier hat zwischen einem Fünftel und einem Viertel der Befragten die Einschätzung, dass die Behindertengleichstellung zumindest weitgehend realisiert ist. Die Übrigen gehen von einer teilweisen Realisierung aus. Nur sehr wenige schätzen sie bei der Kommunikation des Bundes als überhaupt nicht realisiert ein. Nur rund ein Zehntel sieht in den **Kantonen** ebenfalls eine zumindest weitgehende Realisierung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Sonst überwiegt wiederum die Antwort «teilweise». Sehr schlecht kommt die Information und Kommunikation öffentlicher Stellen auf **Gemeindeebene** weg. Die eine Hälfte der Behindertenorganisationen und -konferenzen sieht maximal eine teilweise Realisierung der Gleichstellung, die andere überhaupt keine.

Abbildung 56: Stand der Behindertengleichstellung im Bereich der Information und Kommunikation öffentlicher Stellen



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

Basis: Antworten von 10 Behindertenkonferenzen und 35 Behindertenorganisationen und Fachstellen

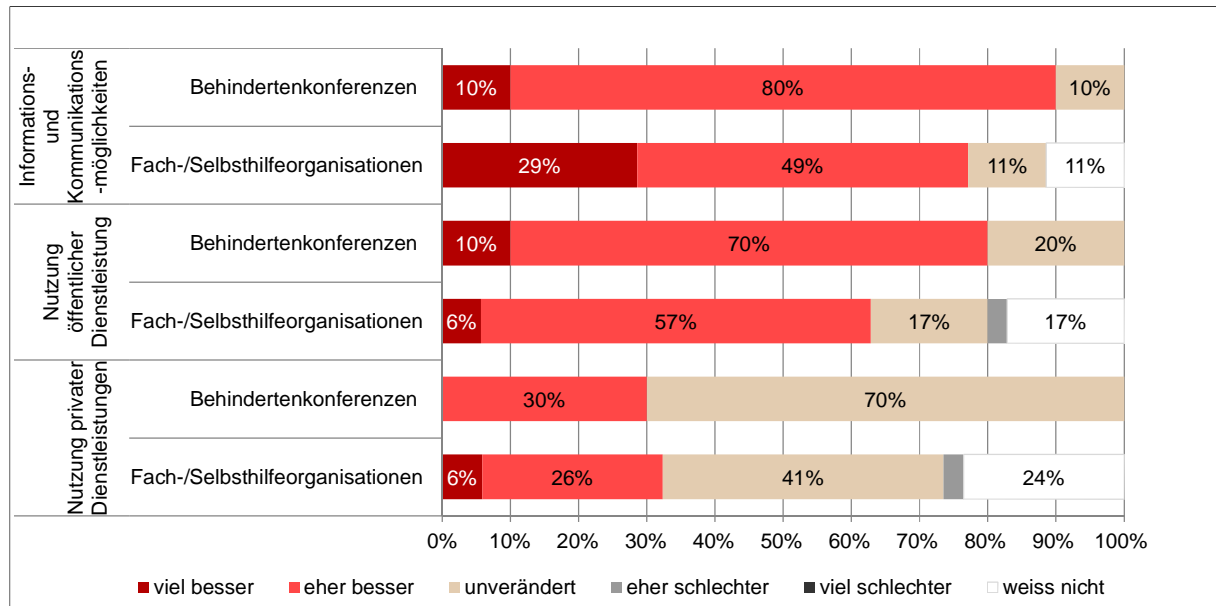
Der Vertreter der Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle» betrachtet die Umsetzung der Barrierefreiheit bei der internetbasierten Kommunikation öffentlicher Stellen insgesamt als gering und nicht nachhaltig. Er bemängelt, dass die immer wieder neuen Technologien nicht systematisch integriert werden und sieht dadurch das wenige, was man schon hat, als gefährdet an.

Entwicklung der Gleichstellung bei Dienstleistungen in den letzten zehn Jahren

Wie **Abbildung 57** deutlich macht, stellen die Behindertenkonferenzen und -organisationen dennoch weit überwiegend fest, dass sich bei den **Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten** in den letzten zehn Jahren Verbesserungen ergeben haben. Ebenso schätzen sie - wenn auch weniger ausgeprägt - die Situation bei der Nutzung öffentlicher Dienstleistungen ein. Bei den privaten Dienstleistungen

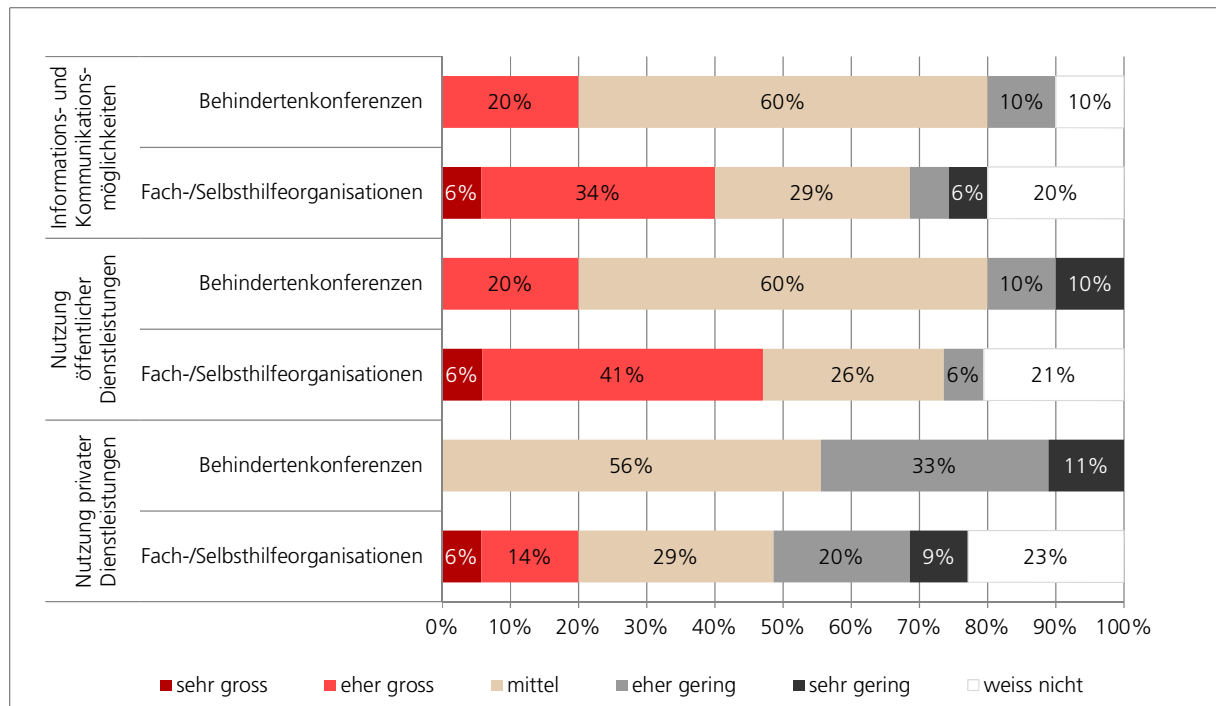
dagegen stellt nur ein Drittel Verbesserungen fest, die meisten erachten die Situation dort als unverändert. Verschlechterungen stellt jedoch kaum jemand fest.

Abbildung 57: Zugang zu Informationen und Dienstleistungen im Vergleich zu vor zehn Jahren



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
 Basis: Antworten von 10 Behindertenkonferenzen und 35 Fach- und Selbsthilfeorganisationen

Abbildung 58: Einfluss des Behindertengleichstellungsgesetzes auf Veränderungen (Antwortende waagrechte Beschriftung, beurteilte Aussagen senkrecht)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
 Basis: Antworten von 10 Behindertenkonferenzen und 35 Fach- und Selbsthilfeorganisationen

Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen

Die Behindertenorganisationen und -konferenzen schätzen den Einfluss des BehiG auf die beobachteten Veränderungen im Dienstleistungsbereich nicht als allein entscheidend ein (vgl. **Abbildung 58**). Als gross schätzt ihn knapp die Hälfte der Organisationen bei der Nutzung öffentlicher Dienstleistungen ein. Noch 40% sehen dies auch im Bereich der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten so. Bei der Nutzung privater Dienstleistungen dagegen sinkt dieser Anteil der Organisationen, die von einem grossen Einfluss ausgehen, auf 20%. Die Behindertenkonferenzen sind generell skeptischer. Sie betrachten den Einfluss des BehiG insbesondere im Bereich privater Dienstleistungen maximal als mittel, zu fast der Hälfte aber auch als gering. In den übrigen Bereichen überwiegt die Antwort «mittel».

8.4.2 Beurteilungen der Resultate des BehiG im Dienstleistungsbereich

Das BehiG wird von der Abteilung Gleichstellung des Behindertendachverbands Integration Handicap im Bereich **privater Dienstleistungen** als nicht sehr effektives Instrument zur Erreichung der Gleichstellung erachtet, was auch viele andere Gesprächspartner/innen in den Expertengesprächen so einschätzen.

Im Bereich der Kommunikation und Information öffentlicher Stellen jedoch hat das BehiG gewisse Resultate gebracht. Es wurden **Standardisierungen zu barrierefreien IKT** erreicht, aber die **Umsetzung** ist gemäss «Zugang für alle» **eher schwach**. Der Bund habe die Standards noch am ehesten implementiert, ganz schwach seien hingegen die Gemeinden. Die Stiftung stellt auch fest, dass es **keine internen Qualitätskontrollen** gibt, ob die Standards eingehalten werden. Hinter der **passiven Haltung der Kantone und insbesondere der Gemeinden** sieht man bei der Stiftung nicht bösen Willen, sondern **mangelndes Verständnis für die Problematik**. Bei den Kantonen findet dies der Geschäftsführer von «Zugang für alle» besonders schlimm mit Blick auf deren Hoheit im **Bildungsbereich**. Dort bestehe ein grosser Bedarf, auch im Zusammenhang mit integrativen Schulen mit Kindern mit Behinderungen. Wenn diese keine zugänglichen Lehrmittel hätten, indem sie die gleichen Lehrmittel wie ihre Mitschüler/innen elektronisch erhalten, dann sei das für die Lehrkräfte mit frustrierendem Mehraufwand verbunden. Dabei seien elektronische Lehrmittel, die barrierefrei sind für verschiedene Arten von Behinderungen, technisch problemlos möglich.

Trotzdem wurden bei der **Zugänglichkeit des Internetangebots** staatlicher Stellen bzw. staatsnaher Betriebe in den vergangenen zehn Jahren deutliche Verbesserungen erzielt. Punkto Barrierefreiheit sind die Internetauftritte der zentralen Bundesverwaltung insgesamt auf einem guten Stand, wie die Schweizer Accessibility-Studien darlegen. Wesentlich behindertengerechter geworden sind gemäss der gleichen Quelle auch die Internetangebote von diversen Kantonen, bundesnahen Betrieben und von einigen Städten. Noch wenig erreicht wurde punkto Barrierefreiheit bei den Internetseiten der übrigen Gemeinden. Die Barrierefreiheit konnte sich dort noch nicht durchsetzen und gemäss den Studien fehlt den Zuständigen auf kommunaler Ebene weitgehend das Know-how, wie Internetangebote barrierefrei umgesetzt werden. Lücken bestehen auch bei der Zugänglichkeit von im Internet herunterladbaren PDF-Dokumenten. Auf allen Websites des Bundes wie auch der Kantone wurde eine ungenügende Zugänglichkeit von PDF-Dokumenten festgestellt.¹⁷⁵ Zusammenfassend meint der Geschäftsleiter von «Zugang für alle»:

Wenn man auf Internetseiten geht, dann könnte man sagen, dass der Bund relativ gut dasteht (z.B. BAKOM, EBGB) – dort stellt man einen Fortschritt fest. Bei den bundesnahen Betrieben (SBB, Swisscom) kann man «best-practice» sehen, auch wie sie sich bemühen, fortlaufende Änderun-

¹⁷⁵ Stiftung Zugang für alle (2011a): Schweizer Accessibility-Studie 2011, Zürich. In der Studie werden im Sinne eines Monitorings positive Veränderungen und Lücken festgehalten.

gen zu übernehmen. Weniger gut ist es bei den Kantonen, ganz schlecht bei den Gemeinden. Dort sind die Stadt Zürich oder der Kanton Aargau gute Beispiele. Insgesamt, wenn man das Gesamtangebot an Websites anschaut, ist es noch immer relativ wenig. Es gibt ein paar gute Beispiele. Bei den Privaten gibt es Banken, die sich bemühen und relativ gut sind. Sonst bei den Privaten hapert es. Sie kümmern sich weniger darum.

Was dagegen ausgebaut wurde, sind spezifische Informationsangebote für Menschen mit Behinderungen im Internet und über Apps. Sie ermöglichen ihrerseits, einen gezielten Überblick über die Zugänglichkeit von Dienstleistungen zu erhalten. Beispiele sind zugangsmonitor.ch, myhandicap.ch, rollihotel.ch, plusport.ch, procap-reisen.ch oder procap-sport.ch.

8.4.3 Erfahrungen von Betroffenen

In den Interviews mit Menschen mit Behinderungen selbst waren sowohl der Zugang zu Informationen und die Kommunikation öffentlicher Stellen ein Thema als auch die alltagsnahen Dienstleistungsbereiche Einkaufen, Freizeit, und Gesundheitswesen, die für eine selbstbestimmte Lebensführung besonders wichtig sind. Gefragt wurde auch nach den von ihnen festgestellten Veränderungen in diesen Bereichen während den letzten zehn Jahren.

Information und Kommunikation

Für viele Interviewpartner haben die neuen Kommunikationstechnologien positive Veränderungen gebracht und den Zugang zu Informationen sowie die **Kommunikation mit öffentlichen Stellen** vereinfacht.

Ich habe keine Schwierigkeiten, an Informationen zu gelangen. Heutzutage hat man das grosse Glück, dass es Internet gibt. Und viele Behörden sind bereit, Mailverkehr zu machen, wenn ich ihnen erkläre, dass ich hörbehindert bin. Manchmal ist es ein bisschen schwierig, an die Leute zu gelangen. Denn meistens wird einfach nur die Telefonnummer gegeben. Und bisher ist Telefonieren für mich praktisch unmöglich gewesen. Ich habe jemanden fragen müssen, meine Frau oder Arbeitskollegen, ob sie für mich telefonieren können, um die E-Mailadresse zu bekommen. Aber wenn man die E-Mailadresse mal hat, dann geht es meistens. Sehr viele Informationen findet man heutzutage auf dem Internet. Jede Gemeindeverwaltung, jede Behörde hat ihre Internetseite, mit der Möglichkeit, auch Fragen zu stellen. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Da kann ich natürlich je nachdem im Internet nachschauen oder kann die Briefe einscannen und nachher hören. (Herr W.P., blind)

Die zunehmende Bedeutung des **Internets** ist jedoch nicht für alle Betroffenen ein Vorteil. Die Navigation kann für Menschen mit Sehbehinderungen, die mit den neuen Technologien nicht versiert sind, eine Herausforderung darstellen; ebenso für Menschen, die Mühe haben, Informationen zu filtern und zu strukturieren. Je nach Art der Beeinträchtigung scheinen also die Aufrechterhaltung von verschiedenen Kommunikationskanälen und die multimediale Verfügbarkeit von Informationen zentral.

Also, die ganze Korrespondenz mit der IV, mit Behörden und so. Was da so alles zusammenkommt. Alle diese öffentlichen Dokumente, auch die Abstimmungsbüchlein und so, da finde ich einfach, es sollte zwei Möglichkeiten geben. [...] Da heisst es, Sie können es im Internet abholen. Aber erstens einmal ist dies für die älteren Leute nicht gut. Zweitens kann ich mit meiner Sprachausgabe wohl ins Internet, aber nicht ganz. Da muss ich die Sprache abstellen. Und muss dann ins Zoom. Und wenn ich im Zoom bin und so grosse Buchstaben brauche, habe ich überhaupt keine Übersicht. Also, ich fände es wichtig, dass man Broschüren, öffentliche Broschüren, die wichtig

sind, auch im Grossdruck bekäme. Auch Arztrezepte, auch in den Apotheken, im Spital. Ich habe das Gefühl, da ist ein ganz grosser Handlungsbedarf. Dass man nicht alles selber einscannen und nachher ausdrucken müsste. Es können nicht alle einfach so ins Internet gehen. Dies gibt eine Zweiklassengesellschaft, schon wieder: Junge gegen Alte. Und dies dürfte nicht sein. Also, die sinnliche Form, die halt noch etwas teurer ist, die sollte beibehalten werden und nicht alles in die Elektronik verschoben werden. Dies finde ich ein grosses Problem. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Mit Anrufen funktioniert es eigentlich nicht. Was passiert ist, dass man von Person zu Person weitergeleitet wird. Und mit dem Internet ist es für mich schwierig. [...] Wenn ich schon weiss, was ich lesen muss, dann geht's. Aber wenn es offen ist, geht es nicht mehr. Die richtige Information zu finden, ist manchmal sehr schwierig. Es ist schwieriger als eine Prüfung zu überstehen. (Frau I.N., Legasthenie)

Der **Medienkonsum** wurde an den Gesprächen mit den Betroffenen nicht ausführlich thematisiert. Während die Angebote für Blinde und Sehbehinderte diesbezüglich recht umfassend scheinen, berichten die beiden mit Hörbehinderungen lebenden Interviewpartner von Barrieren beim Zugang Radio und Fernsehen:

Mein Mann lädt Radiosendungen, also Wortsendungen runter. Wo ich noch den Kontakt zu wissenschaftlichen Themen und so habe, zu wichtigen Themen, die ich gerne höre. Und dann in der Hörbücherei SBS (Schweizerische Bibliothek für Blinde und Sehbehinderte) bin ich schon lange Nutzerin. Die CAB (Caritas Aktion für Blinde) haben auch eine solche Hörbücherei. Dort kann ich alles haben. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Die Haupttagesschau bekomme ich mit, die wird übersetzt, aber 10 vor 10 ... nein, dies bekomme ich nicht mit. DRS aktuell geht auch nicht. Manchmal gibt es Wiederholungen, zum Beispiel am Morgen. Dies ist dann wieder schwierig, wenn es mit Untertiteln wiederholt wird aber zu einer ungünstigen Zeit. Also für mich wäre es schon wichtig, diese Sendungen live mitzubekommen. Aber Live-Untertitelung gibt es halt nicht immer. Das muss teilweise vorbereitet werden. (Herr K.G., gehörlos)

Beim Fernsehen sind Untertitel eine gute Sache. Auch wenn sie manchmal qualitativ nicht sehr gut sind. Der Fernseher geht auch mit Induktionsschlaufe. Aber dort muss ich sagen, dort ist wieder eine Barriere drin. Die Barriere ist, dass einfach viele Sendungen, fast alle Sendungen heutzutage Hintergrundmusik haben. Auch technische Sendungen. Dies fällt den Hörenden gar nicht auf. Und für mich ist es eine Katastrophe, weil Hintergrundmusik in meiner elektronischen Empfindung genau gleich wichtig ist wie das Sprechen. Und dann muss man sich einfach 15mal mehr konzentrieren, um mitzubekommen, worum es überhaupt geht. [...] Es wäre sicher technisch machbar, eine zweite Tonspur ohne Musik zu machen, davon bin ich überzeugt. Die Aufnahmen werden ja nicht in lärmiger Umgebung gemacht, sondern diese Tonspuren werden ja nachträglich noch realisiert. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Behördenkontakte

Von den 20 befragten Betroffenen haben 4 Personen keinen oder kaum persönliche Kontakte mit öffentlichen Stellen, sondern entweder einen Beistand oder Angehörige, die sich um Korrespondenz, Administratives und Behördenkontakte kümmern. Viele der übrigen Interviewpartner wickeln die wenigen Kontakte mit Gemeindebehörden, Steuerverwaltung, IV etc. vorwiegend schriftlich ab, was in vielen Fällen gut zu funktionieren scheint, jedoch bei weitem nicht immer. Wie die Betroffenen persönliche Kontakte mit den Behörden erleben, auf welche Unterstützung sie dabei angewiesen sind, welche Schwierigkeiten im

Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen bestehen und wo sie Verbesserungsbedarf sehen, wird im Folgenden dargestellt.

Einige der Interviewpartner/innen sind bei Behördengängen auf **Unterstützung durch Angehörige oder Fachpersonen** angewiesen.

Ich ziehe jeweils meinen Mann bei oder eine Freundin. Wenn ich an diesen Stellen bin, sage ich, dass ich sehbehindert bin. Und wenn sie irgendeinen Brief oder so etwas machen müssen, sage ich «per E-Mail, wenn es geht, oder mindestens Arial 16». Oder ich sage: «Ich brauche länger Zeit, lesen Sie es mir vor.» [...] Es braucht natürlich auch Vertrauen. Und dass jemand mir vorliest, ohne ungeduldig zu werden. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Wenn ich ein vertieftes Gespräch, also Informationen wünsche, dann bestelle ich mir einen Dolmetscher, damit ich alles mitbekomme, z.B. wenn es auf der Bank um eine Hypothek geht. Wenn es nur um eine Kurzinformation geht nicht. Es ist natürlich so, ich muss einen Dolmetscher im Voraus bestellen, also frühzeitig, sonst habe ich dann eventuell niemanden. Ich kann nicht am gleichen Tag spontan in die Bank gehen. (Herr K.G., gehörlos)

Manchmal helfen wir uns auch mit Aufschreiben, wenn es nicht klappt mit Kommunizieren. Aber A. ist natürlich sehr klein, da kennt man sich noch persönlich. Wenn ich die Person auf der Gemeinde kenne, dann kann ich ohne Dolmetscher kommunizieren. Aber in S. ist alles viel grösser. Wie steht man sich da noch gegenüber? Ich könnte mir vorstellen, dass es hier anders ist. (Herr K.G., gehörlos)

Wenn es um Schulisches geht, kann mein Sohn für mich schreiben oder etwas prüfen. Er ist schneller. Ich frage mich manchmal, ob es seine Lehrer wissen. Ich denke, sie wissen es, weil er schreibt in seiner Handschrift (lacht). Ich wäre zu langsam. (Frau I.N., Legasthenie)

Ein Betroffener weiss die Unterstützung durch Unfallversicherung sehr zu schätzen – auch dass die Mitarbeitenden gelegentlich Hausbesuche machen: «La SUVA vient même me voir ici, j'ai chez moi les entrevues.» (Herr H.L., Hirnverletzung)

Von **problematischen Erfahrungen**, die mit fehlendem Verständnis für sie als Betroffene zu tun haben, berichten in erster Linie die Gesprächspartner/innen mit Seh- und Hörbehinderungen.

Der persönliche Kontakt ist sehr unterschiedlich. Auf der Gemeinde, wenn ich ein Problem besprechen möchte ... oft heisst es dann zum Beispiel «oh, ist nicht so wichtig», «ist nicht so schlimm», «es ist nicht so wichtig für Gehörlose». Also ich werde wie nicht einbezogen. Man diskutiert nicht mit mir. Ich werde wie übergangen. Ich weiss eigentlich auch nicht warum. Aber ich kann auch nicht vergleichen, bin ich da einer hörenden Person gleichgestellt oder nicht? (Herr K.G., gehörlos)

Ich suche mir Hilfe. Aber von den Stellen selber bekommt man nicht einfach Hilfe. Man muss darum bitten, bei manchen muss man betteln. [...] Aber man muss es halt sagen. Und da stösst man manchmal auch auf Unverständnis. (Frau S.F., Sehbehinderung)

An Gemeindeversammlungen gehe ich nicht mehr, weil ich nichts mitbekomme. Als ich dort gefragt habe, ob ich das Mikrofon hinlegen dürfe, hat es sofort geheissen «uh, nein». In unserem Kanton ist natürlich die Polemik gewesen, dass in einer Gemeinde ein Bürger den Inhalt einer Gemeindeversammlung einfach auf Tonband aufgenommen hat. Sonst, wenn man es mit einer Einzelperson zu tun hat, kann man es gut erklären. Wenn drei Personen oder so kommen und man irgendetwas diskutieren möchte, dann ... Die Leute können sich nicht vorstellen, was eine Hörbehinderung bedeutet. Wenn jemand im Rollstuhl ist, dann kann man es sich vorstellen. Wenn je-

mand sehr schlecht sieht oder blind ist, kann man sich dies vorstellen. Und hier haben die Leute einfach den Eindruck: «Ah, jetzt bist du mit einem Implantat ausgerüstet, jetzt verstehst du wieder alles». Und dies ist eben nicht der Fall. Dies ist vielleicht eine Barriere. Wenn ich erkläre, vergessen es die Leute sehr schnell wieder. Zwei Sätze gehen gut, und dann ist es schon wieder vergessen. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Gewisse Schwierigkeiten, meint ein anderer Interviewpartner, hätten eher mit den Behörden selber zu tun, davon seien auch Nicht-Behinderte betroffen:

Mit oder ohne Behinderung, man muss sich einfach wehren. So übrigens auch mit der Krankenkasse. Ich hatte 25 Jahre Therapien und plötzlich wollten sie mir die Leistungen sowohl bei der Physiotherapie als auch bei der Ergotherapie kürzen. Ich habe angerufen und gefragt, was der Grund sei. Es sei eine Entscheidung vom Kantonsarzt. Also habe ich beim Kantonsarzt angerufen und dort gefragt. Dann haben sie mir die Leistungen weiter bezahlt. Man muss die Kraft haben, um zu reagieren. [...] Es ist schon so: «Die stärksten überleben.» Ich habe das Glück, dass ich die Kraft habe, mich zu wehren, und ich weiss auch viele Personen, die mich unterstützen würden. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Es ist schon so, dass Beamten zum Teil einen quadratischen Kopf haben. Auch hier kommt es immer darauf an, wie man auf die Leute zugeht. Mich dünkt, wenn man freundlich auf die Leute zugeht, wenn man eine Frage hat oder sie um etwas bittet, dann geht es gut. Ich habe sowohl gute und auch schlechte Erfahrungen mit der Bürokratie gemacht, aber das hängt nicht mit der Behinderung zusammen. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Einkaufen

Abgesehen von Barrieren baulicher Art, die besonders für Menschen mit Mobilitäts- und Sehbehinderungen die Inanspruchnahme von Dienstleistungen in diesem Bereich erschweren, scheint das Einkaufen für die interviewten Betroffenen gut zu funktionieren. Obwohl sie dabei auf verschiedene Formen der Unterstützung zählen – Begleitung durch Familienangehörige oder Freunde, professionelle Unterstützung zur selbstständigen Alltagsbewältigung, Kontakte und Hilfe durch das Ladenpersonal oder andere Kund/innen vor Ort:

Ich suche meine Leute, die mit mir einkaufen gehen. Sei es mein Mann oder – wenn wir zum Beispiel mal ins Ausland gehen an einen Weihnachtsmarkt – eine Freundin, weil mein Mann das nicht gern macht. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Ich kaufe selber ein. Meist gehe ich in die Migros oder in den Coop. Ich mache keinen Zettel. Ich frage einfach, wenn ich etwas nicht finde. Ich habe in der Wohnschule gelernt, wie man einkauft und zahlt und all das. Auch zu meinem Hausarzt gehe ich immer allein. Der Zahnarzt bietet mich auf, dann gehe ich. Er ist der Familienzahnarzt. Ich gehe schon lange zu ihm. Den Hausarzt habe ich auch schon seit der Wohnschule. (Frau B.E., geistige Behinderung)

Je fais des billets de commissions. Au départ, quand je suis sorti, j'avais tout un planning de tout ce que je devais faire. Donc ils me planifiaient. J'étais suivi par une dame de FRAGILE Suisse. Et puis on avait fait une fois la semaine, un planning. (Herr H.L., Hirnverletzung)

Für die alltäglichen Einkäufe gehe ich einfach in den Coop, wo ich den Rollstuhlparkplatz gleich vor dem Eingang habe. Und sie haben Behinderteneinkaufswagen. Sie sind sehr nett. Also wenn ich irgendwie Probleme habe mit der Schulter oder sonst mit dem Fuss oder was auch immer. Ich kann es nicht selber tragen, weil es zu schwer ist. Dann helfen die Verkäuferinnen. Ich gehe auch immer auf den Markt, um Gemüse zu kaufen. Dort sind sie auch sehr nett. Erstens kann ich gleich

ranfahren, direkt. Also, nein nicht überall, aber zum Teil. Sie kennen mich. Sie tragen es mir. (Frau E.W., Querschnittlähmung)

Das **Personal in den Geschäften** wird von den Interviewpartner/innen im Grossen und Ganzen also als hilfsbereit erlebt. Dazu beitragen dürfte, dass viele von ihnen regelmässig dieselben Läden frequentieren und man sie kennt. Selbst dann aber, sagen einige, komme es auch auf sie selbst an, wie sie auf die Leute zugehen. Man müsse seine Bedürfnisse auch artikulieren können:

Die Leute sind hilfsbereit. In der Stadt ein bisschen weniger, weil dort eine grosse Hektik dazu kommt. Und die Räumlichkeiten kenne ich ja dort nicht. Wenn ich in ein Warenhaus gehe, hilft mir der Stock natürlich schon mit anstossen und so. Aber dort ist es schwieriger, jemanden anzusprechen. Die Leute im Dorf erkenne ich manchmal an der Bewegung oder an der Stimme, in der Stadt nicht. Aber ich denke, es ist auch etwas, das ich selber machen muss. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Manche Dinge kauft mein Assistent ein, manche hole ich selber. [...] Wenn ich allein gehe, helfen mir andere Kund/innen oder jemand vom Laden. Ich frage die Leute, ob sie mir dieses und jenes in den Korb tun können und ob sie mir das Portemonnaie hervorholen können. Das geht gut. Ich bin ja hier aufgewachsen. Viele kennen mich und helfen mir. Es gibt auch ein paar Geschäfte in L., wo ich Kleider holen kann, zuhause anprobieren darf und dann das, was ich nicht kaufen möchte, wieder zurückbringe. Das Personal ist überall sehr nett. Aber es kommt darauf an, wie man auf sie zugeht. Wenn ich sie freundlich um etwas bitte, sind sie immer sehr nett. (Herr G.N., Tetraplegiker)

J'ai toujours un peu de difficultés d'aller vers les gens pour demander. Là, maintenant j'arrive beaucoup mieux. Mais il y a quelques années en arrière, d'aller demander quelque chose ... (Frau C.T., Autismus / Asperger)

Der Kontakt zum Verkaufspersonal verläuft jedoch nicht immer problemlos. Rollstuhlfahrer/innen berichten von gesellschaftlichen Barrieren, die ihnen – unter anderem – auch in diesen Settings zu schaffen machen:

Einfach so diese Hemmschwelle, welche die Leute manchmal haben, wenn jemand in einem Rollstuhl daherkommt. In einem Abteil, in dem es Büstenhalter hat, hat die Verkäuferin meinen Mann gefragt: Was hätten Sie gerne? Und da kommt man sich manchmal schon ein bisschen blöd vor. [...] So etwas kommt häufig vor, muss ich sagen. Ich weiss einfach nicht, ob diese Verkäuferinnen dies nicht in der Ausbildung haben, wie man mit einem Menschen umgeht, der im Rollstuhl daherkommt. Ich meine, man kann ja auch auf vier Rädern im Kopf gut sein und als Mensch angeschaut werden. (Frau V.T., Polyarthrititis)

Die Infrastruktur ist eigentlich nicht das Thema, denn diese Hürden überwindet man mit Hilfe von anderen. Die mentalen Barrieren sind das, was weh tut. Ein typisches Beispiel, das mir schon hunderte von Malen passiert ist: Jemand stösst mich, ich stelle irgendeine Frage, und die Person antwortet der Person, die mich stösst. Ich antworte dann extra ganz langsam und nehme sie ein wenig hoch und sage: Ich bin zwar im Rollstuhl, aber ich verstehe Sie sehr gut. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Eine Einschränkung zu haben, die nicht auf den ersten Blick erkennbar ist, sei jedoch auch nicht immer vorteilhaft, sagt ein Gesprächspartner mit einer Hörbehinderung. Es sei den Leuten oft zu wenig bewusst, was dies für die Betroffenen bedeute – auch im Dienstleistungskontext:

Der Kontakt mit dem Personal wird meistens sehr viel besser, wenn ich zeigen kann, dass ich hörbehindert bin. Wenn sie sehen, dass wirklich ein Problem vorhanden ist. Bei regulären Hörgeräten wird sehr wenig Rücksicht genommen, weil die Leute denken, dass man einfach gut hört, wenn

man ein Hörgerät hat. Wenn man eine Brille trägt, dann sieht man einfach gut. Und dies ist beim Akustischen nicht der Fall. Und wenn man nachher sieht, dass man ein Cochlea-Implantat trägt, dann sieht man doch, dass es etwas Kompliziertes ist, dass es wirklich spektakulär aussieht. Und dann ist der Kontakt meistens einfacher. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochlea-Implantat)

Zum Beispiel am Kiosk etwas zu bestellen, ist für Menschen, die stottern, eigentlich eine grosse Herausforderung. [...] Das Verkaufspersonal ist grösstenteils verständnisvoll. Es gibt Ausnahmen, wenn die Kassiererin gestresst ist und dann kommt hier noch einer, der nicht genau sagt, was los ist und was er will. Dann gibt es manchmal schon ein bisschen eine Abfertigung. (Herr J.H., Stottern)

Für bestimmte Gruppen von Betroffenen sind Einkaufssituationen generell schwierig, weil die vielen Menschen, Waren und die Sinneseindrücke (Lärm, Gerüche) eine Überforderung darstellen können.

Ich kann ein Beispiel machen: Ich bin in einem Schiessverein und ich habe letztens Preise organisieren müssen für ein Schiessturnier. Und dann komme ich in den Laden und merke plötzlich: «Ups, ich habe jetzt irgendwie 110 Franken, und wie gebe ich dies jetzt am besten aus?». Die Preise müssen ja gestaffelt sein und so. Dann stehe ich also im Laden, kann aber praktisch nichts kaufen, weil ich mir ja zuerst überlegen muss, wie ich dies mache und so. Dann fange ich an, dies durchzuplanen, teilweise fast ein bisschen zu exzessiv. (Herr R.F., ADHS)

Pour les achats de nourriture, lorsque je sais exactement quel produit je dois acheter et que je me suis familiarisée avec l'agencement du magasin, il n'y a aucun problème. Je mémorise le produit et j'achète toujours le même. Des fois, ils changent les emballages. Alors ça, ça me tue. Lorsque je ne trouve pas le produit convoité, je stresse et j'ameute toutes les personnes qui sont responsables de l'emplacement des marchandises dans les rayons. (Frau C.T., Autismus / Asperger)

Die angesprochene Schwierigkeit, mit Veränderungen umzugehen, wurde auch von einer sehbehinderten Interviewpartnerin angesprochen. Der immer schnellere Wechsel der Ladenkonzepte erschwert ihr die selbständige Orientierung. Aber damit müsse sie sich wohl abfinden:

Ich spreche die Leute an, ob sie mir etwas abwägen; frage, wo die Sachen sind. Ich schimpfe nicht, wenn etwas wieder umgeräumt wird, sondern ich frage die Leute: «Aha, da ist wieder umgeräumt, aha muss ich mir das merken.» Ein, zwei, drei Tablare rauf, etwa da. Dann sehe ich ja auch etwa bei den Lebensmitteln so anhand eines gräulichen Bildes oder so ... an den Umrissen sehe ich, was es ist, greife es, rieche eventuell daran – also da bin ich relativ routiniert. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Freizeit

Die eigenen Ansprüche in Bezug auf Chancengleichheit sind bei der Freizeitgestaltung sehr divers. Manche haben sich an Einschränkungen gewöhnt, andere wünschen sich einen integrativen Ansatz auch seitens der Freizeitaktivitäten der Behindertenorganisationen, wiederum andere stossen bei Restaurant- und Museumsbesuchen auf Barrieren, und ein Interviewpartner macht die Erfahrung, dass die Rollstuhlgängigkeit von Kinos und Konzerten ihn nicht unbedingt zum regulären Publikum dazugehören lässt:

Ich habe mich jetzt so an die Dinge gewöhnt, die ich machen kann, sodass ich schon ein bisschen abgestumpft bin und mich einfach nur noch auf die Dinge konzentriere, die ich selber machen kann. (Herr W.P., blind)

Es gibt eigentlich fast nichts, das man nicht machen kann. Ich bin sogar im Seil-Park gewesen. Klettern kann ich auch. Ski fahren kann man heute bei uns auch. Konzerte besuchen, Tanzen, man

kann alles machen. Man kann auch alles in der Gesellschaft machen. Wir müssen nicht extra Tanzkurse für uns haben. [...] Wir sollten viel mehr von unseren Verbänden aus – und nicht nur von den Sehbehinderten – viel mehr gemeinsam miteinander machen. Die Synergien nutzen. So wie wir auch gewisse Synergien nutzen mit der Pro Infirmis und Kurse anbieten. So könnten wir voneinander lernen. Aber das wird schon noch kommen. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Zum Beispiel an einer Ausstellung gibt es natürlich Informationen, die lautsprachlich herüberkommen, aber ich bekomme dies nicht mit. Obwohl ich den gleichen Eintrittspreis bezahle. Ich bekomme also weniger Informationen mit. Dies ärgert schon, ja. (Herr K.G., gehörlos)

Eine Barriere ist bei mir einfach immer Umgebungslärm. Restaurant oder so wird für mich schwierig. In gewissen Restaurants ist die Akustik eine Katastrophe, vor allem, wenn noch Musik läuft. [...] Aber es gäbe Massnahmen, wie man es viel besser machen könnte. Ich habe ein Alphüttenrestaurant entdeckt, das von einem Implantierten geführt wird. Dieser hat das Restaurant mit lärm-dämmenden Decken, Unterteilungen, entsprechenden Holzstrukturen an den Wänden und unter dem Tisch ausgerüstet. Dies macht einen gewaltigen Unterschied aus. Die Hörenden merken es nicht, weil sie nicht sensibel darauf sind, aber wenn man sie darauf anspricht, finden sie es eigentlich sehr angenehm. Man könnte also mit wenigen Anpassungen wahrscheinlich viel erreichen. Vielleicht müssten Leute, die ein Restaurant ausrüsten, mehr auf solche Dinge achten. Heutzutage soll alles rollstuhlgängig sein – dies ist absolut richtig – und dann wäre es vielleicht auch machbar, auf phonische Massnahmen zu schauen. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochleaimplantat)

Der Zugang in die Kinos ist hier eher schwierig, auch in Theater. Da brauche ich wirklich Hilfe. Es ist dann auch so, dass sie dich teilweise in die vorderste Reihe tun und da ist es einfach nicht bequem, den Film zu schauen. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Kennen Sie das «Moon and Stars»? Es ist so, dass dieses auch für Behinderte zugänglich ist, aber es gibt extra-Bereiche für Behinderte. Da komme ich mir wirklich ein wenig wie im Zoo vor. Die Leute schauen dich komisch an. Ich möchte doch unter den Leuten sein und nicht irgendwo separat. Es ist mir schon klar, dass sie das aus Sicherheitsgründen so machen müssen, aber angenehm ist es nicht, man ist wirklich wie ausgestellt. Da höre ich lieber von ausserhalb der Musik zu. Das war früher fast angenehmer, als man weniger für die Behinderten gemacht hat und man einfach schauen musste, ob man irgendwie reinkommt, aber man war dann wenigstens mitten unter den Leuten. (Herr G.N., Tetraplegiker)

Eine Interviewpartnerin weist darauf hin, dass es oft auch auf die geeignete Unterstützung ankommt, um die gewünschten Aktivitäten durchzuführen:

Beim Wandern brauche ich eine Begleitperson und dies ist in erster Linie mein Mann. [...] Es braucht einen Guide. Es braucht Hilfe. [...] Das gäbe so viel Sicherheit, sodass man auch als stark Sehbehinderte mit einer Begleitperson ganz praktisch wandern gehen und auch ein bisschen Anstrengenderes machen könnte. [...] Wir bilden jetzt gerade in unserer Sektion Wanderleiter aus. Und Begleitpersonen. Wir wollen es auf die nationale Ebene bringen. Weil es geht nicht, dass wir einfach sagen: «Wir können auch alleine wandern gehen.» (Frau S.F., Sehbehinderung.)

Gesundheitswesen

Welche Erfahrungen machen Menschen mit Behinderungen, wenn sie als Patient/innen oder Angehörige Dienstleistungen im Gesundheitswesen in Anspruch nehmen? Verschiedene Interviewte haben von sich aus das Gespräch auf diesen Bereich gelenkt. Es gibt auch hier gesellschaftliche Barrieren. So erzählt ein gehörloser Gesprächspartner, dass er selbst zwar keine Probleme hat, wenn es um Arztbesuche geht:

Bis jetzt hat es gut geklappt mit der Kommunikation, aber es ist halt unterschiedlich. Wenn ich einen Termin abmache, z.B. beim Arzt, dann benutze ich die Vermittlung der Procom. (Herr K.G., gehörlos)

Er befürchtet jedoch eine Marginalisierung der Gehörlosen und schwindende Akzeptanz durch die Bevorzugung von Cochlea-Implantaten seitens der Mediziner:

Die Ärzte sagen eigentlich nie, dass man auch als gehörlose Person gut leben und existieren kann. Es wird nicht auf die jeweilige Person geschaut, sondern es ist sofort so, dass man auf CI setzt – ich denke, es hat auch mit dem Verdienst zu tun. Dass eben hier auch mit CI-Operationen Geld verdient wird. Nichts gegen das CI. Ich möchte einfach, dass man dies gegenüberstellt: gehörlos und CI-Träger. Dies finde ich, dies ist etwas, das man diesen Personen wirklich als Information geben muss. (Herr K.G., gehörlos)

Eine sehbehinderte Interviewpartnerin sieht insbesondere bei Ärzten und beim Pflegepersonal grossen Handlungsbedarf. Zum einen fehle generell das Bewusstsein um die Bedürfnisse der Betroffenen.

Aber wir können nicht alle sensibilisieren gehen. In einer Klinik habe ich auch schon zu hören bekommen, als ich nach dem Weg fragte: «Sie sehen es ja.» Oder: «Dann gehen Sie einfach.» Und dann habe ich gesagt: «Kann nicht jemand mitkommen?» Es liegt an der Sensibilisierung. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Besonders schmerzlich war jedoch die Erfahrung, als Angehörige eines Patienten nicht ernst genommen zu werden. Dass eine sehbehinderte Frau die Pflege ihres Mannes übernimmt, war offenbar für die Ärzte unvorstellbar; entsprechend war die Bereitschaft gering, ihr wichtige Informationen in einer für sie gut zugänglichen Form zur Verfügung zu stellen:

Ich komme jetzt auf ein Thema, das mich sehr betroffen macht. Als mein Mann krank gewesen ist, bin ich das erste Mal so konfrontiert worden mit seinem Hausarzt und so. Wie er mich links liegen lassen hat. Und wie ich mich für alles habe wehren müssen. «Sie sehen es ja sowieso nicht.» Die Ärzte, das Spital ... da habe ich eigentlich ganz, ganz von vorne anfangen müssen. Das ist schlimm gewesen. Weil ich habe dem Arzt sagen müssen: «Schreiben Sie die Medikamente gross an.» Oder: «Bitte sprechen Sie mir die Instruktionen auf mein Aufnahmegerät» – ich habe jeweils so einen Tonträger bei mir, und zu Hause ein Multigerät, auf dem ich auch Bücher hören und Texte vorlesen lassen kann – das war aber dem Arzt so zuwider. Wenn ich mit meinem Mann ins Spital ging zu diesem Arzt, hat er nur mit meinem Mann gesprochen und hat mich links liegen lassen. Aber auch in der Apotheke muss ich immer wieder sagen: «Sprechen Sie mir dies aufs Band.» Es ist noch nicht so im Bewusstsein der Leute angekommen. (Frau S.F., Sehbehinderung, 28)

Zum Glück, meint sie, sei es nicht überall so gewesen. Als ihr Mann hospitalisiert war, hat sie in Absprache mit dem Pflegepersonal vor Ort einen Teil der Pflege übernommen:

Im Spital in S. haben sie mich meinen Mann duschen lassen und weiss nicht was alles. Sie sind «gottenfroh» gewesen. Ich bin am Morgen hingegangen und am Abend wieder heim. Dort ist es besser gewesen. (Frau S.F., Sehbehinderung)

Veränderungen

Nicht das BehiG, sondern die neuen Kommunikationstechnologien werden für die grössten Veränderungen in Bezug auf Kontakte mit öffentlichen Stellen verantwortlich gemacht. Dies hat vor allem für Menschen mit Hörbehinderungen den **Zugang zu Informationen** vereinfacht. Für andere Gruppen von Be-

troffenen (ältere Menschen, Personen mit Lese- und Schreibschwächen) kann dies aber auch zum Nachteil geraten.

Die Kommunikation hat sich verändert. Heute ist alles per Internet zugänglich. Ich kann mich noch daran erinnern, dass man früher bei vielen Dingen einfach telefonieren musste. Man musste sich telefonisch einschreiben, telefonisch reservieren, man hat telefonisch Informationen bekommen müssen. Und heutzutage ist es sogar umgekehrt. Meine Buben sagen es mir immer wieder, dass wenn sie irgendwo telefonieren, um sich zu informieren, man sie auf eine Internetseite verweist. Dies ist sicher für unser Anliegen eine positive Sache, aber sicher nicht aufgrund unseres Anliegens so gemacht worden. (Herr D.M., Hörbehinderung, Cochlea-Implantat)

Je nachdem bin ich bei technischen Dingen manchmal ein bisschen überfordert. Aber nachher schaue ich selber, dass ich jemanden finde, der sich Zeit nimmt und mir technische Dinge erklärt, Computer, die neuen Aufnahmegeräte. Heutzutage ist ja alles technisch. (Herr W.P., blind)

Ich wäre froh, wenn ich so etwas [wie die Unterstützung durch die Fachstelle Studium und Behinderung] immer haben könnte. Wenn ich eine neue Stelle habe und plötzlich Probleme mit einer Internetseite habe und alle denken, dass [ich dumm bin] ... Es ist nicht eine psychologische Betreuung, ich muss nicht darüber reden. (Frau I.N., Legasthenie)

Bei einem weiteren Anliegen von Gehörlosen und Hörbehinderten – die Untertitelung/Übersetzung von Filmen und Fernsehbeiträgen – scheint sich hingegen wenig bewegt zu haben; teilweise hat sich die Situation sogar verschlechtert:

Bezüglich der Untertitel beim Fernseher ist es etwas besser geworden, der Anteil an Untertiteln ist ein bisschen gestiegen. Aber im Kino gab es früher mehr Untertitel, und heute sehe ich, dass diese Untertitel nicht mehr so oft vorhanden sind. Die Kinos sparen natürlich auch und ich denke, dies ist der Grund, weshalb es weniger Untertitel gibt. Ich gehe eigentlich gerne ins Kino. Ich gehe gerne in ein grosses Kino mit grosser Leinwand, mit Freunden zusammen – und dies liegt eigentlich nicht mehr drin. Also, wenn ein neuer Film ohne Untertitel ins Kino kommt, muss ich auf die DVD warten, die natürlich immer später kommt. (Herr K.G., gehörlos)

Dass Hemmschwellen und Hindernisse im Dienstleistungsbereich in den letzten zehn Jahren reduziert worden wären, konnte von den befragten Betroffenen kaum jemand feststellen. Sie werde in den Läden teilweise immer noch genauso wenig als Kundin behandelt wie vor zehn Jahren, meint eine Interviewpartnerin. Verändert habe sie sich vor allem selber, sagt eine andere Gesprächspartnerin: «Diese Erfahrung im Spital war damals neu für mich. Heute wehre ich mich ganz anders. Also, da hat sich etwas geändert, möchte ich sagen – aber von meiner Seite aus.» (Frau S.F., Sehbehinderung).

8.5 Handlungsbedarf aus Sicht der Befragten

Systematisch wurde der Handlungsbedarf nur im Bereich der Kommunikation und Information öffentlicher Stellen erhoben. Es werden im Folgenden jedoch auch die zentralen Punkte aufgenommen, die von Behindertenorganisationen und -konferenzen, Expert/innen und Menschen mit Behinderungen selber erwähnt wurden.

8.5.1 Lücken und Probleme aus Sicht der Befragten

Es werden folgende Lücken und Probleme der Umsetzung des BehiG bei Dienstleistungen aufgeführt:

Information und Sensibilisierung

■ **Mangelndes Bewusstsein und Know-how zu Barrierefreiheit im Internet:** Im Kontext der Standardisierungen und der Accessibility-Studien ist in den letzten zehn Jahren sehr viel Wissen zur barrierefreien elektronischen Kommunikation aufgebaut und per Internet verfügbar gemacht worden. Es bestehen auch Möglichkeiten, sich beraten zu lassen. Dennoch wird dieses Wissen bislang bei der Umsetzung von Informationsplattformen im Internet wenig genutzt. Der Geschäftsführer der Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle» sieht den Grund dafür teilweise im fehlenden Bewusstsein, wie wichtig die Zugänglichkeit von IKT-basierten Informationen für Menschen mit Behinderungen sind und teilweise in einer längst nicht immer gerechtfertigten Angst vor hohen Kosten.

■ **Fehlende Einbettung des Themas Barrierefreiheit in die Ausbildung der Informatikfachleute und Webdesigner:** Die Umsetzung der Barrierefreiheit im Internet wäre gemäss denselben Quellen schneller und unkomplizierter möglich, wenn alle beteiligten Fachpersonen Grundkenntnisse zu den Erfordernissen und technischen Umsetzungsmöglichkeiten mitbringen würden.

Vollzug

■ **Barrierefreie Websites der Schweizer Gemeinden:** Hier besteht gemäss den Schweizer Accessibility-Studien grosser Nachholbedarf.

■ **Fehlende Kontrolle der Umsetzung:** Alle staatlichen Ebenen und Institutionen sind zwar verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten, aber ob sie es auch tun, wird – mit Ausnahme der Websites der zentralen Bundesverwaltung - von niemandem kontrolliert.

Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Schwacher Schutz vor Diskriminierung bei privaten Dienstleistungen:** Sehr grosse Übereinstimmung besteht bei den Befragten Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie den interviewten Expert/innen darin, dass der Schutz vor Diskriminierungen in diesem Bereich kaum greift. Es werden nur die gravierendsten Fälle erfasst, aber diese seien im Alltag nicht die häufigsten, erklärt der Leiter des EBGB. Dort gehe es zum Beispiel darum, dass kleine Anpassungen nicht gemacht werden, die Menschen mit Behinderungen das Leben stark erleichtern würden.

■ **Menschen mit psychischen Behinderungen und Chronischkranke können kaum eine Privatversicherung abschliessen:** Sie gelten als schlechte Risiken und werden deshalb von den privatwirtschaftlich funktionierenden Versicherern abgewiesen, wie insbesondere die Vertreterin von Pro Mente Sana, aber auch der Präsident des Gleichstellungsrats der Behindertenselbsthilfe erklären. So hat diese effektiv gefährdete Gruppe insbesondere nicht die Möglichkeit, sich gegen ihre Krankheitsrisiken über dem Niveau der Grundversicherung gut abzusichern. Auch Taggeldversicherungen der Arbeitgeber nehmen sie oft nicht auf.

8.5.2 Handlungs- und Verbesserungsvorschläge der Befragten

Alle befragten Akteure konnten auch Verbesserungsvorschläge anbringen. Sie taten dies in den folgenden Punkten:

Information und Sensibilisierung

■ **Bekanntmachung der Thematik von Benachteiligungen und Diskriminierungen im Dienstleistungsbereich:** Die Behindertenorganisationen und Fachstellen gehen davon aus, dass öffentliche und private Dienstleister die BehiG-Vorschriften kaum kennen. Die Thematik muss bei den Zuständigen zuerst verankert werden, bevor eine Haltungsänderung resultieren kann.

■ **Sensibilisierung der Informatikverantwortlichen in kleineren Kantonen und Gemeinden:** An sie müssten das vorhandene Know-how und die bestehenden Support-Möglichkeiten aktiver herangetragen werden.

■ **Ausbildung zum barrierefreien Webdesign sicherstellen:** Kurse und Ausbildungsmodule bestehen. Es geht nun darum, dass IKT-Fachleute und Webdesigner das entsprechende Know-how auch im Rahmen ihrer Ausbildung erhalten und sie gleichzeitig für die Wichtigkeit der Thematik sensibilisiert werden.

Vollzug

■ **Kontrolle:** Der Geschäftsleiter von «Zugang für alle» erklärt, wenn etwas erwartet und vorgeschrieben werde, sei immer auch die Kontrolle nötig, ob es tatsächlich umgesetzt wird. Es müsste bei den Verantwortlichen das Bewusstsein entwickelt werden, dass immer wenn eine neue Version einer Website gemacht wird, die Punkte, die man bezüglich der Barrierefreiheit berücksichtigen muss, nachgeschaut werden. Bevor der erste Code-Strich gemacht wird, sollte man diese Punkte in Gedanken schon mit einbeziehen, weil spätere Korrekturen aufwändiger und teurer werden.

■ **Höherer Verpflichtungsgrad bei privaten Informationsanbietern:** Insbesondere die Möglichkeiten des Internetshoppings wären für Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung, wenn denn die entsprechenden Websites benachteiligungsfrei zugänglich wären. Private, die übers Internet Dienstleistungen anbieten, sollten nach Meinung der Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung daher stärker in die Pflicht genommen werden.

Lücken im rechtlichen Schutz

■ **Verpflichtung zur Beseitigung von Benachteiligungen, die mit verhältnismässigem Aufwand zu vermeiden sind:** In der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen wurde vorgebracht, dass nicht nur krasse Diskriminierung unter Strafe gestellt werden sollte, sondern private Dienstleister auch zur (nachträglichen) Beseitigung von Benachteiligungen, die mit verhältnismässigem Aufwand vermieden werden können, verpflichtet werden sollten.

■ **Wirksamerer Schutz vor Diskriminierung:** In den Expertengesprächen wird die Möglichkeit erwähnt, die Sanktionsmöglichkeiten zu verschärfen, etwa in der Form höherer Entschädigungen. Ein anderer Vorschlag ist, den Diskriminierungsbegriff breiter zu fassen, wie dies beispielsweise die Verfassung oder das Bundesgesetz im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann tun, und nicht nur krasse Formen von Diskriminierung zu verbieten. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass ohne eine Haltungsänderung auch diese Instrumente nicht wirksam sind.

■ **Separater BehiG-Artikel zum Thema Information und Kommunikation:** «Zugang für alle» ist ein Anliegen, dass bei einer Revision das Thema der Informations- und Kommunikationstechnologie, das heute im BehiG laut zerstückelt überall auftaucht, in einem eigenen Artikel geregelt wird.

■ **Verankerung von Fristen:** Die Stiftung «Zugang für alle» schlägt vor, künftig Fristen zu verankern, bis wann die Barrierefreiheit im Internet von wem umgesetzt werden muss. Diese dürften nicht zu kurz und nicht zu lange sein. Es brauche jedoch auch später eine ständige Optimierung, weil immer neue Technologien dazukommen.

Einkaufen und alltägliche Dienstleistungen

Frau V.T., Polyarthritits

«Weil ich jetzt einfach in diesem Stuhl sitze, werde ich irgendwie nicht beachtet und nicht für voll genommen»

Vom obersten Stockwerk des Wohnhauses, wo V.T. wohnt, geht der Blick aufs Mittelland – Einfamilienhäuser mit Vorgärten, Industriegebäude, Autobahn, aber auch den Wald sieht man, wo sie mit ihrem Mann oft spazieren geht. «Wir haben uns auch schon im Wald verlaufen, so gross ist dieser», erzählt sie, und ja, die Waldwege seien gut, das gehe ohne Probleme mit dem Elektrorollstuhl. V.T. ist im Kindesalter an Polyarthritits erkrankt, und die Behandlungsmöglichkeiten waren damals noch nicht so weit, dass Verformungen der Gelenke verhindert werden konnten – betroffen sind ihre Finger, Hände, die Hüften, ein Bein. Mit den Arthritis-Stöcken kann sie kurze Strecken selber gehen, ansonsten ist sie auf den Rollstuhl angewiesen und auf ihren Mann, der den Haushalt macht und ihr in vielem eine grosse Hilfe ist. V.T. ist eine aktive und bis vor wenigen Jahren voll berufstätige Frau, eine engagierte Gesprächspartnerin, der eine grösstmögliche Selbständigkeit ein wichtiges Anliegen ist. «Ich versuche schon, dass ich so viel wie möglich alleine machen kann mit meinen Hilfsmitteln ... aber mein Mann hilft mir schon sehr viel. Und eben, wenn ich meinen Mann nicht hätte, müsste ich vielleicht in ein Pflegeheim gehen oder ich weiss nicht was. Es gibt eben wenige Einrichtungen, wo die Behinderten hingehen können. Betreutes Wohnen gibt es ja eigentlich viel zu wenig. Und dies finde ich schade.»

«Einfach so diese Hemmschwelle, die Leute manchmal haben, wenn jemand in einem Rollstuhl daherkommt»

Gerne würde V.T. manchmal für sich alleine «lädelen» gehen, aber sie ist auf Begleitung angewiesen. In den Geschäften seien die Leute grundsätzlich hilfsbereit, wenn sie beispielsweise fragt, ob jemand ihr etwas reichen kann von einem Regal, das zu weit oben ist – «Ja, selbstverständlich, darf ich Ihnen sonst noch etwas helfen». Gleichzeitig sei es deprimierend, wie häufig sie als Kundin nicht ernst genommen werde – ob die Verkäufer/innen in der Ausbildung denn nicht lernen, wie man mit Menschen umgeht, die im Rollstuhl sitzen? Dass ausschliesslich ihre Begleitperson angesprochen werden, sie weder mit Worten noch mit Blicken gewürdigt werde, komme nicht selten vor. «In den Läden erlebe ich das noch oft, muss ich sagen.» Zum Beispiel in der Abteilung für Damenunterwäsche in einem Kaufhaus, wo ihr Mann – nicht sie selber – von der Verkäuferin gefragt wurde, Was hätten Sie gerne? Oder neulich beim Einkaufen mit einer Kollegin an der Kasse: «Die Verkäuferin hat immer meine Kollegin angeschaut, nicht mich. Aber *ich* bin am Zahlen gewesen.» Nicht nur im Dienstleistungsbereich, sondern in der Gesellschaft allgemein – sei es im öffentlichen Raum oder im beruflichen Kontext – bekommt V.T. die Auswirkungen von solcherlei Hemmschwellen zu spüren. Sie sieht sich immer wieder mit dem unausgesprochenen Vorurteil konfrontiert, dass ihre Körperbehinderung mit kognitiven Einschränkungen einhergehe. «Ich meine, man kann ja auch auf vier Rädern im Kopf gut sein und als Mensch angeschaut werden.» Im Umgang mit ihr seien Kinder am ehrlichsten, kommen offen auf sie zu und fragen, warum sie nicht gehen kann oder interessieren sich für den Elektrorollstuhl. Häufig seien es dann aber die Erwachsenen, die solche Interaktionen abklemmen, die Kinder wegzerren. Schade, meint V.T., die auch während ihrer Berufstätigkeit beobachtet hat, dass jüngere Leute ihr gegenüber offener und unbefangener waren. Sie war bei einer grossen Firma im Einkauf tätig und hatte mit vielen Lieferanten zunächst nur telefonischen Kontakt. Bei persönlichen Begegnungen habe sie dann die unterschiedlichsten Dinge erlebt. «Ich habe schon so meine Erfahrungen gemacht. Und es ist noch lustig – man denkt immer, dass die Jüngeren mehr erschrecken. Im Gegenteil. Es sind eher noch die älteren Generationen gewesen, die erschrocken sind, als sie mich gesehen haben.»

«Dort hätte man schon längst einen Treppenlift installieren können»

Die Zugänglichkeit von Geschäften habe sich in den letzten Jahren verbessert, sagt Agnes Weber, besonders in grösseren Läden. Aber bei kleineren Betrieben, Arztpraxen oder Coiffeursalons machen ihr verschiedene Hindernisse zu schaffen – Stufen, schwere Türen, steile Rampen, enge Korridore, beim Coiffeur die fixen Waschstationen, die mit dem Rollstuhl nicht zugänglich sind. Hauptsächlich sind es die Treppen, die ihren Alltag erschweren. Unverständlich für sie, dass hier nicht mehr getan wird, um die Zugänglichkeit für Mobilitätsbehinderte zu verbessern, zumal sie in den Ferien in Frankreich oder in Italien immer wieder sieht, dass es relativ einfache Lösungen gäbe, etwa Rampen, die Rollstuhlfahrern den Zugang zu kleinen Bäckereien ermöglichen. In der Schweiz passiere diesbezüglich viel zu wenig – sei es nun bei der Arztpraxis in ihrem Wohnort, wo es noch immer keinen Treppenlift gebe, sei es bei Geschäften und anderen Dienstleistungsbetrieben: «Das finde ich schon verrückt. Man könnte gewisse Hürden einfach mit einer Rampe oder so lösen. Könnte man wirklich machen. Und da wird einfach in der Schweiz viel zu wenig geschaut.» Und Parkplätze! In Frankreich habe es im kleinsten Dorf Behindertenparkplätze gehabt in genügender Zahl und Grösse, während man sie hier in der Schweiz wirklich suchen müsse. «Sie müssen mal sehen, wer im Einkaufszentrum auf dem Behindertenparkplatz parkiert. Und bei diesen kleinen Parkplätzen können wir auch keinen Rollstuhl dazwischen stellen.»

«Du musst einfach immer vorher schauen, geht's oder nicht»

V.T. und ihr Mann reisen gerne. Vor einigen Jahren haben sie sich ein Wohnmobil gekauft, nicht zuletzt deshalb, weil sie mit Hotels oft die Erfahrung gemacht haben, dass bei der telefonischen Vorabklärung die Bezeichnung «rollstuhlgängig» sehr unterschiedlich interpretiert wurde. «Da haben die Leute einfach manchmal ein bisschen eine falsche Vorstellung»: eine Treppe, die zum Lift führt; eine Rampe mit unmöglicher Steigung; ein Lift, in dem der Rollstuhl nur zusammengeklappt Platz findet; Zimmer, die so schmal sind, dass man mit Rollstuhl kaum hineinkann ... Zuverlässiger funktioniert es mit der Voranmeldung bei Konzertbesuchen, etwa im Zürcher Hallenstadion oder im KKL Luzern. Aber etwas komplizierter und mit mehr Planung verbunden sind die Restaurantbesuche, die V.T. oft und gerne mit Freundinnen unternimmt. Nicht alle Lokale, die sie besuchen möchten, sind stufenfrei zugänglich und haben auch eine rollstuhlgängige Toilette. «Man muss immer vorausdenken: Dort geht es eben rein, dort ist das WC auch ebenerdig und so.» Zwar ist sie positiv überrascht, dass gewisse Restaurants entsprechende Umbauten machen. Aber wenn sie einen Ausflug organisiert, verlässt sie sich lieber nicht auf die telefonische Zusicherung, das Lokal sei rollstuhlgängig, sondern geht selber kurz vorbei, um zu schauen, ob alle Anforderungen erfüllt werden. Dass der Zugang nicht überall möglich ist, auch etwa bei Museen oder touristischen Attraktionen, ist ihr klar: Gerade bei alten Häusern könne man eben nicht viel machen. «Auch Schlösser und so kann man halt nicht so viele anschauen gehen. Zum Beispiel an der Loire hat es ja viele Schlösser, aber dies ist halt alles mit Treppen. Früher hat man halt Treppen gemacht. Man hat halt keine Lifte gehabt. Aber wir haben die Schlösser dann von aussen angeschaut. Wir haben die schönen Gärten und alles angeschaut. Dies ist auch schön gewesen.»

9 Detaillierte Rechtslage in den einzelnen Sachbereichen

9.1 Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen

Das BehiG ist ein **Kernstück der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages** zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten in Artikel 8 Absatz 4 Bundesverfassung. Ein zentrales Instrument sind die im Gesetz vorgesehenen **institutionellen Vorkehrungen** mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) als Koordinationsstelle der Umsetzung im Zentrum. Ein weiteres wichtiges Instrument sind die im BehiG verankerten **positiven Massnahmen** (Programme, Finanzhilfen und Pilotversuche). Ausserdem verpflichtet Artikel 5 BehiG den Bund, die **Vorgaben des BehiG in weiteren Gesetzen zu konkretisieren**. Der Artikel ist auch für die Kantone ein handlungsleitendes Vorbild zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrages im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

9.1.1 Rechtlicher Grundrahmen

Als Teil der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter auf der Ebene des Bundes bildet das BehiG die **rechtlich verbindliche Grundlage für die Politik des Bundes in diesem Bereich**. Zentrale Bestandteil der Behindertenpolitik sind der Zweck-Artikel des BehiG, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 BehiG). Ausserdem besteht in Artikel 5 BehiG die erwähnte allgemeine Verpflichtung, die sich an sämtliche Bundesbehörden richtet, den Zweck des BehiG in weiteren Gesetzen und im Verwaltungshandeln insgesamt umzusetzen. Schliesslich ist seit dem 15. Mai 2014 die **UNO-Behindertenrechtskonvention BRK** die oberste verbindliche Schnur zur Gestaltung und Umsetzung der Behindertenpolitik, sowohl im Bereich der Gleichstellung als auch der sozialen Absicherung im Sozialversicherungs- und Sozialhilferecht.

Das BehiG kann die Kantone nicht verbindlich dazu verpflichten, gesetzgeberische sowie administrative Grundlagen für eine spezifische Behindertengleichstellungspolitik zu schaffen. Allerdings hat es eine gewisse Vorbildfunktion für die Kantone, die ihrerseits den verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag haben. Auf der Ebene der Kantone gibt es bis heute jedoch **keine dem BehiG analogen Gesetze**, die in ähnlich breiter Weise Grundlage und Konkretisierung für eine Behindertenpolitik bilden. Allerdings haben **12 Kantone Bestimmungen auf Verfassungsebene** geschaffen, welche Kanton und Gemeinden dazu verpflichten, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu ergreifen. Die Regelungen sind unterschiedlich:

■ **Grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge:** Die Verfassungen der Kantone FR¹⁷⁶ und SH¹⁷⁷ enthalten allgemeine grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge für eine eigentliche Behindertenpolitik. In den Kantonen BS¹⁷⁸, GE¹⁷⁹ und ZH¹⁸⁰ beschränken sich die Regelungen auf die grundrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Gleichstellung in den Teilbereichen «staatliche Dienstleistungen» und «Bau». Ferner besteht im Kanton ZH zusätzlich eine verfassungsrechtliche Grundlage zum Ergreifen positiver Massnahmen.

■ **Sozialziele:** In den Kantonen BE¹⁸¹, TI¹⁸² und NE¹⁸³ wurde die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen als verfassungsrechtliches Sozialziel verankert. Anders als bei Grundrechten sind Sozialziele in

¹⁷⁶ FR: Art. 9 Abs. 3 KV.

¹⁷⁷ SH: Art. 11 Abs. 3 KV.

¹⁷⁸ BS: § 8 Abs. 3 und § 14 Bchst. a KV.

¹⁷⁹ GE: Art. 16 und Art. 209 KV.

¹⁸⁰ ZH: Art. 11 Abs. 4 KV.

¹⁸¹ BE: Art. 30 Bchst. g KV.

¹⁸² TI: Art. 14 Abs. 1 Bchst. h KV.

¹⁸³ NE: Art. 34 Abs. 1 Bchst. d KV.

ihrem Verpflichtungsgrad begrenzt. Es lassen sich keine unmittelbar wirksamen und gerichtlich durchsetzbaren Ansprüche entnehmen. Gewichtung und Umsetzung der Sozialziele sind weitgehend dem Gesetzgeber überlassen.¹⁸⁴

■ **Staatsaufgaben:** Die Verfassung des Kantons VD enthält im Rahmen der Aufgabenordnung einen Artikel zur Integration von Menschen mit Behinderung. Er schreibt vor, Massnahmen zu ergreifen, um ihre Selbständigkeit, die soziale, schulische und berufliche Integration, die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben sowie die Entfaltung im Familienumfeld zu gewährleisten.¹⁸⁵ In den Verfassungen der Kantone AR¹⁸⁶ und GR¹⁸⁷ besteht ebenfalls im Rahmen der Aufgabenordnung eine allgemeine Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die Verfassung des Kantons JU¹⁸⁸ enthält etwas anders formuliert die Pflicht, die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Behinderten zu fördern.

5 Kantone kennen ähnliche **Regelungen auf Stufe Gesetz**, die das Anliegen der gesellschaftlichen Integration grundlegend verankern.

9.1.2 Rechtslage zu institutionellen Vorkehrungen

Das Behindertengleichstellungsgesetz und seine Verordnungen enthalten Regelungen zur Schaffung von Institutionen für die Umsetzung der Behindertengleichstellung. Dies sind in erster Linie das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), aber auch Integrationsbeauftragte im Personalwesen des Bundes. Die bereits bestehende Fachstelle Mobilität im Bundesamt für Verkehr (BAV) erhält im Rahmen der BehiG-Umsetzung neue Aufgaben. Auch einzelne Kantone und Städte haben nach Inkrafttreten des BehiG Fachstellen eingerichtet. Mehr im Detail:

■ **Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB):** Das in Artikel 19 des BehiG verankerte EBGB hat subsidiär zu anderen Fachstellen des Bundes die Aufgabe, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Menschen mit Behinderung im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu fördern (Art. 19 BehiG; Art. 3 Absätze 1 und 2 BehiV), und die BehiG-Umsetzung sämtlicher Einrichtungen des Bundes, der Kantone und der Städte sowie Privater zu koordinieren (Art. 3 Abs 3 Bchst. i und j BehiV i.V.m. Art. 19 Bchst. d BehiG). Weiteren Aufgaben (Art. 3 Abs. 3 BehiV) sind die **Information** über die rechtlichen Grundlagen zur Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen und die **Beratung** von Privatpersonen und Behörden (Art. 3 Abs. 3 Bchst. a und b BehiV i.V.m. Art. 19 Bchst. a BehiG). Sodann prüft und implementiert das EBGB die **Konzeption und Förderung von Programmen** und prüft Gesuche um **Finanzhilfen** (Art. 3 Abs. 3 Bchst. c und d BehiV i.V.m. Art. 19 Bchst. b BehiG). Es muss die Wirksamkeit der BehiG Instrumente und Massnahmen überprüfen und kann **Untersuchungen** im Bereich der Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderung veranlassen (Art. 3 Abs. 3 Bchst. k BehiV i.V.m. Art. 19 Bchst. c BehiG). Es bearbeitet **gleichstellungspolitische Fragen auf nationaler und internationaler Ebene**, bereitet die Gesetzgebung im Bereich vor (Art. 3 Abs. 3 Bchst. f BehiV) und äussert sich zu anderen **Gesetzgebungsvorhaben und Massnahmen des Bundes**, welche die Frage der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung betreffen (Art. 19 Bchst. g BehiG).

■ **Integrationsbeauftragte im Personalwesen des Bundes:** Die Integrationsbeauftragten (Art. 13 BehiV) werden im Kapitel «Erwerbsleben» vorgestellt.

¹⁸⁴ Vgl. Kiener & Kälin (2013), S. 27.

¹⁸⁵ Art. 61 KV VD.

¹⁸⁶ AR: Art. 42 KV.

¹⁸⁷ GR: Art. 86 Abs. 2 und 3 KV.

¹⁸⁸ JU: Art. 19 Abs. 5 KV.

■ **Fachstelle Mobilität im Bundesamt für Verkehr (BAV):** Die im Bundesamt für Verkehr situierte Fachperson im Bereich Mobilität bestand bereits. Sie hat seit Inkrafttreten des BehiG die Umsetzung der in Artikel 9 VböV ausgeführten Aufgaben zu unterstützen. (vgl. Kapitel «Öffentlicher Verkehr»).

Die einzelnen **kantonalen und städtischen Fachstellen** zur Behindertengleichstellung beruhen nicht auf gesetzlichen Vorgaben, sondern auf Regierungsbeschlüssen oder sie wurden im Rahmen der Legislaturplanung geschaffen.

9.1.3 Rechtslage zu Fördermassnahmen

Das BehiG enthält eine Reihe von **Fördermassnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung** von Menschen mit Behinderungen. Sie betreffen Massnahmen in den Bereichen Information und Sensibilisierung, Beratung von Behörden, Beratung von Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen, Programm- und Projektförderung zur Herstellung von Chancengleichheit sowie Massnahmen im Bereich des Monitorings und der Wirksamkeitsprüfung der gesetzlichen Vorkehrungen.

■ **Programme und Finanzhilfen:** Gemäss Artikel 16 BehiG kann der Bund Programme durchführen oder Programme von Privaten sowie kantonalen und kommunalen Behörden finanziell und fachlich unterstützen. Die **allgemeine Projektförderung** erfasst gemäss Artikel 16 Abs. 2 BehiG insbesondere die Bereiche Bildung (Bchst. a), berufliche Tätigkeit (Bchst. b), Wohnen (Bchst. c), Personentransport (Bchst. d), Kultur (Bchst. e) und Sport (Bchst. f). Zusätzlich kann der Bund zeitlich befristete **Pilotversuche zur Integration im Erwerbsleben** durchführen oder unterstützen (Art. 17 BehiG, vgl. Kapitel «Erwerb»). Auf der Grundlage von Artikel 14 Absatz 3 Buchst. b des BehiG unterstützt der Bund zudem «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». **Spezifische Finanzhilfen existieren im Bereich des öffentlichen Verkehrs** (Art 23, Absatz 1 sowie Artikel 9 Absatz 1 VböV; vgl. Abschnitt «Öffentlicher Verkehr»).

■ **Sensibilisierung:** Gemäss Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a BehiV in Verbindung mit Artikel 19 Buchstabe a BehiG besteht die oben erwähnte Informationsverpflichtung des EBGB. Darüber hinaus kann der Bund gemäss Artikel 18 Absatz 1 BehiG Informationskampagnen durchführen, um das Verständnis der Bevölkerung für die Probleme der Gleichstellung und für die Integration von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

■ **Beratung:** Gemäss Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b BehiV kann der Bund (konkret das EBGB) Private und Behörden zu Fragen der Behindertengleichstellung beraten und ihnen Empfehlungen abgeben.

■ **Grundlagen und Wirksamkeitsprüfung:** Nach Artikel 18 Absatz 3 BehiG hat das EBGB regelmässig zu untersuchen, wie sich die Umsetzungsmassnahmen im Rahmen des BehiG auf die Integration von Menschen mit Behinderungen auswirken. Es fördert gemäss Artikel 19 Buchstabe c BehiG Untersuchungen im Bereich der Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderung und muss regelmässig über seine Tätigkeiten sowie über die Ergebnisse seiner Wirksamkeitsprüfungen Bericht erstatten.

9.1.4 Regelungen in weiteren Bundesgesetzen

Im Rahmen der Umsetzung der Behindertengleichstellung in anderen Bundesgesetzen (Art. 5 BehiG) bestehen verschiedene konkretisierende Bestimmungen. Soweit sie die untersuchten Sachbereiche betreffen, werden sie in den dortigen Kapiteln genauer ausgeführt. Explizite Regelungen bestehen in den folgenden Punkten:

- **Erhebung von Daten- und Wissensgrundlagen:** Artikel 3 Absatz 1 des Bundesstatistikgesetzes ermittelt der Bund Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt in der Schweiz. Hierzu erhebt das Bundesamt für Statistik auch Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen. Gemäss Absatz 2 Buchstabe d des Bundesstatistikgesetzes dienen die Daten der Beurteilung der Erfüllung des in Artikel 8 Absatz 4 BV verankerten Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.
- Förderung der Chancengleichheit in der **Berufsbildung** (Art. 3 Buchstabe c des Berufsbildungsgesetzes BBG; vgl. Kapitel «Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II»);
- Förderung der Zugänglichkeit im **Fernmeldewesen** (Art. 16 Absatz 1bis Fernmeldegesetz, vgl. Kapitel «Dienstleistungen»);
- Förderung der Zugänglichkeit von **Radio- und Fernsehprogrammen** (Art. 7 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen RTVG; vgl. Kapitel «Dienstleistungen»);
- Förderung der Chancengleichheit im **Postwesen** (Art. 14 Absatz 7 Postgesetz; vgl. Kapitel «Dienstleistungen»);
- Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im **Urheberrecht**. Ein Werk darf in einer für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Form vervielfältigt werden, soweit diese das Werk in seiner bereits veröffentlichten Form nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen sinnlich wahrnehmen können (Art. 24c URG; vgl. Kapitel «Dienstleistungen»);
- Recht auf Abzüge behinderungsbedingter Kosten im **Steuerrecht** (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Art. 33 Abs. 1 Bchst. h^{bis} DBG, Art. 9 Abs. 1 Bchst. h^{bis} StHG; vgl. Kapitel «Dienstleistungen»);
- Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit Behinderungen bei der **Förderung von preisgünstigem Wohnraum** für Haushalte mit geringem Einkommen (Art. 1 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz; vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»);
- Förderung des chancengleichen Zugangs zu den **politischen Rechten** (Art. 5 Absatz 6 Satz 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte);
- Massnahmen zur **Förderung der Integration im Rahmen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung** (vgl. die Ausführungen im Kapitel «Ausgangslage»).

9.2 Bauten und Anlagen

Das BehiG findet Anwendung auf **öffentliche und in privatem Besitz stehende Gebäude mit Publikumsverkehr** und verlangt eine behindertengerechte Anpassung. Mit dem Begriff «öffentlich zugängliche Anlagen» wird auch der gesamte gebaute **öffentliche Raum** erfasst, das heisst alle Strassen, Wege, Plätze und Parkanlagen. Die behindertengerechte Zugänglichkeit muss ferner bei **Wohnhäusern mit über acht Wohnungen** und bei **Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen** gewährleistet werden. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des BehiG ist allerdings, dass es sich um einen Neubau oder eine bewilligungspflichtige Erneuerung handelt. Zusätzlich zum BehiG gelangt bei den meisten Bauten und Anlagen das **kantonale Baurecht** zur Anwendung, das teils ähnliche aber auch sehr unterschiedliche Regelungen im Vergleich zum BehiG aufweist. Seit Erlass des BehiG kam es sodann zu verschiedensten **gesetzgeberischen Anpassungen** im Baurecht der Kantone und vereinzelt auch im Bundesrecht.

Die Rechtslage zu den Bauten und Anlagen des öffentlichen Verkehrs wird im Kapitel «Öffentlicher Verkehr» behandelt.

9.2.1 Rechtslage bei öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen (Bauten mit Publikumsverkehr)

Als **öffentlich zugänglich** im Sinne des BehiG gelten Bauten und Anlagen, die einem beliebigen Personenkreis offen stehen, egal, ob sie in öffentlichem oder privatem Besitz stehen.¹⁸⁹ Erfasst sind auch Bauten und Anlagen, die nur einem eingeschränkten Personenkreis offen stehen wie Kliniken oder Schulhäuser.).¹⁹⁰ Das BehiG erstreckt sich auch auf den gesamten gebauten **öffentlichen Raum**, also auf Pärke, den Strassenraum und öffentliche Plätze.¹⁹¹

Das **Erfordernis der hindernisfreien Zugänglichkeit** von Bauten und Anlagen bezieht sich nicht nur auf die Gebäude selbst, sondern erfasst auch die **Zugangswege zu einer Baute oder Anlage**. Allerdings müssen nicht sämtliche Zugänge hindernisfrei ausgestaltet sein. Es genügt, wenn der Haupteingang die Anforderungen erfüllt. Der Zugang ist nur dann benachteiligungsfrei im Sinne des BehiG, wenn er qualitativ vergleichbar ist (der Warenlift eines Hintereingangs etwa wäre unstatthaft). Ferner müssen jene Zugänge für Menschen mit Behinderungen offenstehen, die von ihnen typischerweise benutzt werden (z.B. der Zugang über eine Parkgarage für Menschen, die aufgrund ihrer Mobilitätsbehinderung häufig auf ein Auto angewiesen sind). Neben dem Zugang muss zudem gemäss Praxis des Bundesgerichts auch die **Benutzbarkeit** der öffentlich zugänglichen Teile des Gebäudes und der Einrichtungen wie Toiletten oder Lifte gewährleistet sein.¹⁹²

Die **Mehrheit der Kantone geht in ihrem Baurecht über die Anforderungen des BehiG** hinaus. Verschiedene Kantone erfassen im Baurecht Vorschriften zum behindertengerechten Bauen für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (AG, AI, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, SH, SO, SZ, UR, TG, VD, ZG, ZH)¹⁹³. **Einzelne Kantone erstrecken den Geltungsbereich darüber hinaus auch auf Typen von Gebäuden und Anlagen, die nicht öffentlich zugänglich sind** wie Haftanstalten, Bürogebäude der Kantonsverwaltung oder Gebäude eines staatseigenen Kraftwerks (NE, TI, ZH)¹⁹⁴, bzw. allgemein staatliche Gebäude (NE¹⁹⁵). Eine Reihe von Kantonen beschränkt die Bestimmungen dagegen explizit auf Bauten

¹⁸⁹ Das BehiG verlangt bauliche Massnahmen an öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen (Art. 3 lit. a i.V.m. Art. 2 Abs. 3). Vom Geltungsbereich des BehiG erfasst sind Bauten und Anlagen des Bundes, «zu denen grundsätzlich jeder Zugang hat, sofern er die allenfalls bestehenden Voraussetzungen (Eintritts- oder Benützungsgeld, schicke Kleidung usw.) erfüllt».

¹⁹⁰ Ausgenommen sind Bauten und Anlagen, die zur Kampf- und Führungsstruktur der Armee gehören (Art. 2 Bchst. c Ziff. 2 BehiV).

¹⁹¹ Botschaft BehiG, S. 1778.

¹⁹² BGE 134 II 249, Erw. 3, S. 254; Erläuterungen BehiV, S. 4; vgl. auch BGE 134 II 249, Erw. 3.3.

¹⁹³ AG: § 53 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100); AI: Art. 57 Baugesetz vom 28. April 1985 (BauG; Nr. 700.000); BE: Art. 23 Abs. 1 Baugesetz vom 18. Juni 1997 (BauG; BSG 721.0); BS: § 62 Abs. 1 BPG; FR: Art. 129 Abs. 1 Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1); GE: Art. 109 Abs. 2 Bchst. a Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI; RSG L 5 05); GL: Art. 50 Raumentwicklungs- und Baugesetz vom 2. Mai 2010 (RBG; VII B/1/1); GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; JU: Art. 15 Abs. 1 LCAT; NE: Art. 13 ff. mit allgemeinem Hinweis in Art. 1 Abs. 3 RELConstr auf das BehiG; NW: Art. 177 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 24. April 1988 (Baugesetz, BauG; NG 611.1); SH: Art. 38 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG; SHR 700.100); SO: § 143^{bis} Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1); SZ: § 57 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG; SRSZ 400.100); UR: Art. 80 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 13. Juni 2010 (PBG; RB 40.1111); TG: § 84 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011 (PBG TG; RB 700); VD: Art. 94 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11); ZG: § 10a Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11); ZH: § 239a Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; ZH-Lex 700.1.); vgl. auch Herz, Bauen im Kanton Zürich, S. 6f.; vgl. zudem anders in Art. 11 Abs. 4 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; ZH-Lex 101).

¹⁹⁴ NE: Art. 16 Règlement d'exécution de la loi sur les constructions NE du 16 octobre 1996 (RELConstr; RSN 720.1); TI: Art. 30 Abs. 1 Legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RLT 7.1.2.1); ZH: Art. 11 Abs. 4 KV (vgl. allerdings anders § 239a Abs. 1 PBG ZH).

¹⁹⁵ NE: Art. 16 RELConstr.

und Anlagen mit «Publikumsverkehr» (AR, BE, BL, LU, SG)¹⁹⁶. Im Falle des Kantons LU¹⁹⁷ sind bei anderen Bauten und Anlagen ohne Publikumsverkehr wie Mehrfamilienhäuser, Wohnüberbauungen, grösseren industriellen und gewerblichen Bauten und Anlagen die Bedürfnisse der Behinderten angemessen zu berücksichtigen. **Wenige Kantone nehmen eine Einschränkung auf Bauten mit «erheblichem Publikumsverkehr»** vor (BE, OW)¹⁹⁸. Vereinzelt erfassen kantonal-baurechtliche Bestimmungen auch jene **Bauten und Anlagen, die nach ihrer Zweckbestimmung (unter anderem) Menschen mit Behinderungen dienen** sollen, unabhängig davon, ob sie für eine allgemeine Öffentlichkeit bestimmt sind (vgl. etwa VS¹⁹⁹).

In einer **Mehrheit der Kantone müssen die Bauten und Anlagen ausdrücklich von Menschen mit Behinderungen benutzt** werden können (AR, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, UR, VS, ZG, ZH)²⁰⁰; ein Kanton (VD²⁰¹) verlangt explizit Anpassungen an gewissen Bereichen im Gebäude, ein weiterer Kanton (BE²⁰²) beschränkt die Benutzbarkeit auf Bauten und Anlagen «für Sport, Spiel und Erholung». In andern Kantonen (FR, JU, TI)²⁰³ findet sich zwar keine explizite Regelung zur Benutzbarkeit, allerdings lässt die jeweilige Formulierung der Bestimmung den Schluss zu, dass auch die Benutzbarkeit der öffentlich zugänglichen Bauten garantiert werden muss.²⁰⁴ Neben der Zugänglichkeit und Benutzbarkeit von Gebäuden sehen einzelne Kantone auch die **Zugänglichkeit von Aussenanlagen** vor (AI, AR, BL, NE)²⁰⁵. Ferner verlangen einige Kantone die **Erstellung einer gewissen Anzahl von Parkfeldern** bzw. Parkieranlagen und Abstellplätzen für Menschen mit Behinderungen mit Bezug zu bestimmten Gebäuden, die «öffentlich» (BL²⁰⁶) oder «öffentlich zugänglich» (AI, JU, UR, VS)²⁰⁷ sind, «mit Publikumsverkehr» (AR, BE,

¹⁹⁶ AR: Art. 117 Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht vom 12. Mai 2003 (Baugesetz, BauG; bGS 721.1); BE: Art. 23 Abs. 1 BauG; BL: § 108 Abs. 1 Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 (RBG; SGS 400); LU: § 157 Abs. 1 und 2 PBG; SG: Art. 55 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (Baugesetz, BauG SG; sGS 731.1).

¹⁹⁷ LU: § 157 Abs. 3 PBG.

¹⁹⁸ BE: Art. 23 Abs. 1 BauG BE; vgl. zudem VG BE, Urteil vom 4. September 2013, 100.2012.231U, Erw. 4.3; OW: Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Baugesetz vom 12. Juni 1994 (BauG OW; GDB 710.1).

¹⁹⁹ VS: Art. 28 Abs. 1 Baugesetz vom 8. Februar 1996 (BauG VS; SGS 705.1); vgl. jedoch anders in Art. 22 EinG; zum Ganzen Schefer & Hess-Klein (2014), S. 50, FN 39.

²⁰⁰ AR: Art. 117 Abs. 1 BauG; BL: § 108 Abs. 1 RBG; BS: § 62 Abs. 1 BPG; GE: Art. 109 Abs. 1 LCI und Art. 3ff. Règlement concernant les mesures en faveur des personnes handicapées dans le domaine de la construction (RMPHC; RSG L 5 05.06); GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; LU: § 157 Abs. 1 PBG; NE: Art. 13-25 RELConstr; NW: Art. 177 Abs. 1 BauG und § 68 Abs. 2 Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Bauverordnung, BauV; NG 611.11); OW: Art. 50 Abs. 1 Satz 2 BauG; SG: Art. 55 Abs. 1 BauG; SH: Art. 38 Abs. 1 BauG; SO: § 143^{bis} Abs. 1 PBG; UR: Art. 80 Abs. 1 PBG; VS: Art. 28 Abs. 1 BauG mit Verweis auf detailliertere Regelungen in Art. 22 Abs. 2 EinG; ZG: Art. 10a Abs. 1 PBG; ZH: § 239d Abs. 1 PBG.

²⁰¹ VD: Art. 95 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) verlangt Anpassungen an Küchen, sanitären Anlagen und Liften; vgl. auch Bovay et al. (2010), S. 393. Grundsätzlich ist die Benutzbarkeit sämtlicher Bereiche im Gebäude zu gewährleisten, die Voraussetzung sind für die Inanspruchnahme der im Gebäude erbrachten Leistungen (vgl. VG VD AC.2010.0155, Erw. 3).

²⁰² BE: Art. 23 Abs. 2 BauG.

²⁰³ FR: Art. 129 Abs. 1 RPBG; JU: Art. 15 Abs. 1 LCAT; TI: Art. 30 Abs. 2 LE.

²⁰⁴ JU: Art. 15 Abs. 1 LCAT spricht von «(...) les voies et installations seront conçus aussi en fonction des besoins des handicapés». Gemäss Art. 129 Abs. 1 RPBG FR «muss nachgewiesen werden, dass Menschen mit Behinderungen ohne Schwierigkeiten Zugang zu den (...) darin erbrachten Leistungen haben». Die im Gebäude erbrachten Leistungen können nur in Anspruch genommen werden, wenn neben dem Zugang zum Gebäude auch die Benutzbarkeit des Gebäudes gewährleistet ist.

²⁰⁵ AI: Art. 26 BauV (nimmt Bezug auf gemeinsame Aussenanlagen mehrerer Wohnbauten); AR: Art. 117 Abs. 3 BauG (nimmt Bezug auf Aussenanlagen von Mehrfamilienhäusern); BL: § 108 Abs. 2 RBG (nimmt Bezug auf Aussenanlagen von Mehrfamilienhäusern); NE: Art. 13 Abs. 1 RELConstr.

²⁰⁶ BL: § 108 Abs. 5 RBG (bei öffentlichen Gebäuden).

²⁰⁷ AI: Art. 24 Abs. 2 und 25 Abs. 2 BauV; JU: Art. 15 Abs. 2 Bchst. d LCAT (bei öffentlich zugänglichen Gebäuden); UR: Art. 80 Abs. 5 PBG (spricht von «ausreichend Parkfelder» bei öffentlich zugänglichen Gebäuden); VS: Art. 22 EinG (bei öffentlich zugänglichen Gebäuden).

BL, SG)²⁰⁸, bei Mehrfamilienhäusern (AI, JU)²⁰⁹, bei öffentlichen Parkplätzen (BE, LU)²¹⁰, bei Abstellplätzen ab einer gewissen Grösse (GE, LU)²¹¹ sowie mit Bezug zu sämtlichen genannten Gebäude- und Anlagentypen (BS, NE)²¹². Ferner haben verschiedene Kantone besondere Bestimmungen über die **hindernisfreie Ausgestaltung von Fusswegen, Plätzen, Strassen und Trottoirs** erlassen. Sie sind allerdings tendenziell generell formuliert und lassen erheblichen Interpretationsspielraum offen (vgl. etwa AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, LU, SG, VS, ZG, ZH)²¹³. Des Weiteren gibt es in gewissen Kantonen **detaillierte technische Bestimmungen**, beispielsweise zur Art und Weise wie Bedienungseinrichtungen wie Türfallen oder elektrische Schalter anzubringen sind, über das zu verwendende Baumaterial oder zur Frage, welche Voraussetzungen Wege für den Rollstuhlverkehr oder hindernisfreie Toiletten erfüllen müssen (vgl. z.B. die Regelungen in den Kantonen BE, GE, NE)²¹⁴. Eine Reihe von Kantonen verweist für Details generell auf die Anforderungen der **Norm SIA 500** (AG, GL, JU, LU, NW, SO, TG, VD, VS, SZ, TI)²¹⁵.

9.2.2 Rechtslage bei Wohngebäuden

Vom Geltungsbereich des BehiG erfasst sind Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3 lit. c i.V.m. Art. 2 Abs. 3). Da die Kompetenz des Bauwesens fast immer bei den Kantonen liegt, gilt die **Mindestanzahl von Wohneinheiten im kantonalen Baurecht**²¹⁶: Die Mehrheit der Kantone setzt die Untergrenze tiefer an als das BehiG. Verschiedene Kantone kennen keine Untergrenze (BS, GE, JU, NE)²¹⁷.

²⁰⁸ AR: Art. 117 Abs. 5 BauG (bei Gebäuden mit Publikumsverkehr); BE: Art. 23 Ab. 1 Bchst. B BauG und Art. 87 Abs. 4 BauV (bei Gebäuden mit Publikumsverkehr), und Art. 88 Abs. 3 BauV (bei öffentlichen Parkplätzen); BL: § 108 Abs. 5 RBG; SG: Art. 55 Abs. 2 BauG.

²⁰⁹ AI: Art. 25 Abs. 2 BauV; JU: Art. 15 Abs. 2 Bchst. d LCAT.

²¹⁰ BE: Art. 88 Abs. 3 BauV; LU: § 37 Abs. 3 Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL 755) (bei öffentlichen Parkplätzen).

²¹¹ GE: Art. 11 Abs. 1 Règlement concernant les mesures en faveur des personnes handicapées dans le domaine de la construction du 7 décembre 1992 (RMPHC; RSG L 5 05.06) (ab 100 Parkplätzen); LU: § 93 Abs. 2 StR (ab 40 Fahrzeugen).

²¹² BS: § 10 Abs. 2 PPV ermächtigt das Bauinspektorat generell «zusätzlich Parkplätze für Behinderte (zu) verlangen und (zu) bewilligen»; NE: Art. 14 und 34 Abs. 2 RELConstr (allgemeine Regelung für den öffentlichen Raum).

²¹³ AR: Art. 23 Abs. 2 Strassengesetz vom 26. Oktober 2009 (StrG; bGS 751.100); BE: Art. 88 BauV; BL: § 25 Strassengesetz vom 24. März 1986 (Strassengesetz, StrG; SGS 430); BS: § 97 Abs. 3 Ziff. 6 und § 98 Abs. 3 BPG; FR: Art. 23 Ausführungsreglement zum Strassengesetz vom 7. Dezember 1992 (ARStrG; SGF 741.11). Die Bestimmung verweist explizit auf die «einschlägigen Empfehlungen, namentlich des Leitfadens von Procap (Schweizerischer Invaliden-Verband)»; GE: Art. 7 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 3 Loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes; RSG L 1 10); GR: Art. 15 Abs. 2 Strassengesetz des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG; BR 807.100); LU: § 37 Abs. 2 Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL 755); LU: § 37 Abs. 2 Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL 755); SG: Art. 32 Abs. 1 Bchst. d und Art. 33 Abs. 1 Bchst. c Strassengesetz vom 12. Juni 1988 (StrG; sGS 732.1); VS: Art. 26 Bchst. c Strassengesetz vom 3. September 1965 (StrG; SGS 725.1); und Art. 22 EinG; ZG: § 19 Abs. 1 Bchst. e Gesetz über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14) verweist auf § 19 der Verordnung zum Gesetz über Strassen und Wege vom 18. Februar 1997 (V GSW; BGS 751.141); ZH: § 14 Strassengesetz ZH vom 27. September 1981 (StrG; ZH-Lex 722.1).

²¹⁴ BE: Art. 87 Abs. 2 BauV; GE: Art. 3-15 RMPHC; NE: Art. 13-25a RELConstr.

²¹⁵ AG: § 37 BauV i.V.m. § 53 Abs. 1 BauG; GL: Art. 50 RBG; JU: Art. 46 Abs. 2 Ordonnance sur les constructions et l'aménagement du territoire du 3 juillet 1990 (OCAT; RSJU 701.11); LU: § 45 Abs. 2 Planungs- und Bauverordnung vom 29. Oktober 2013 (PBV; SRL 736); NW: § 68 Abs. 3 i.V.m. 69 Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 3. Juli 1996 (BauV; NG 611.11); SO: § 58 Abs. 2 Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (BauV; BGS 711.61); TG: § 41 Abs. 1 Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 18. September 2012 (RRV Planungs- und Baugesetz und IVHB; RB 700.1); VD: Art. 36 Abs. 2 Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 18 septembre 1986 (RLATC; RSV 700.11.1); VS: Art. 22 Abs. 1 2. Lemma EinV VS i.V.m. Art. 22 Abs. 3 EinG; SZ: § 36 Abs. 2 Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997 (BauV; SRSZ 400.111); TI: Art. 30 Abs. 3 LE.

²¹⁶ Zur punktuellen Einschränkung der kantonalen Kompetenzen im Bauwesen vgl. Lendi, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2 Bde., 2. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 75, Rz. 40.

²¹⁷ BS: § 62 Abs. 2 BPG; GE: Art. 109 Abs. 2 Bchst. c LCI; JU: Art. 15 LCAT und Art. 46 OCAT; NE: Art. 21 Loi sur les constructions du 25 mars 1996 (LConstr; RSN 720.00).

Andere Kantone haben die Untergrenze bei mindestens drei Wohneinheiten (BE²¹⁸), mindestens vier Wohneinheiten (AG²¹⁹, AR, GL, UR, VS)²²⁰, mindestens sechs Wohneinheiten (LU, SG, SZ, TG)²²¹, mindestens sieben Wohneinheiten (BL²²²) oder mindestens acht Wohneinheiten (FR, SH)²²³. Zwei Kantone verfügen mit mindestens neun Wohneinheiten über dieselben Anforderungen wie das BehiG (GR, ZG)²²⁴. Ein Kanton (NW²²⁵) liegt mit fünfzehn Wohneinheiten unter den Anforderungen des BehiG. Ebenfalls ein Kanton (OW²²⁶) kennt keine ausdrückliche Untergrenze, sondern das Baugesetz enthält die Generalklausel, dass «bei Bauten und Anlagen (...) auf die Bedürfnisse der Behinderten angemessen Rücksicht zu nehmen» ist. Noch nicht abschliessend geklärt ist, nach welchen Kriterien die Anzahl Wohneinheiten bei Bauten mit mehreren Hauseingängen oder Überbauungen mit mehreren Gebäuden desselben Eigentümers bestimmt wird. Ebenso unklar ist der Umgang mit aneinandergebauten Gebäuden im Eigentum unterschiedlicher Personen (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»)²²⁷.

Gemäss BehiG gewährleistet ist der **Zugang zu einem Wohngebäude und zu den einzelnen Stockwerken** (Art. 3 lit. c. i.V.m. Art. 2 Abs. 3 BehiG). Nach BehiG **nicht explizit mit erfasst ist die Möglichkeit der Benutzung** (z.B. Wohnungen und Räume, Keller, Dachterrasse etc.) etwa durch genügend breite Türen für Rollstuhlfahrende. Allerdings geht der Bund weiter bei Bauten und Anlagen, die er selber erstellt oder über die Wohnbauförderung mitfinanziert. Hier ist die **Norm SIA 500** massgeblich (Art. 15 Abs. 2 BehiG i.V.m. Art. 8 BehiV), die auch die **Anpassbarkeit der Wohnungen und Nebenräume** an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen verlangt.

Bei **Wohnbauten im Zuständigkeitsbereich der Kantone** gelten die kantonalen Baugesetze: Einzelne Kantone garantieren den **Zugang** bis zu den Wohnungen (BE, GR, SH, ZG)²²⁸. Vereinzelt Kantone regeln auch den Zugang zu Nebenräumen und Aussenanlagen (AR, BL)²²⁹. Andere Kantone schreiben unter gewissen Voraussetzungen den Einbau eines Personenlifts vor (BE, JU, NE, SG)²³⁰. Verschiedene Kantone verlangen die **Benutzbarkeit der Wohnungen** (AG, AI, GE, NE, SH, SO)²³¹. Die meisten kantonalen Ge-

²¹⁸ BE: Art. 43 Abs. 3 BauV.

²¹⁹ AG: § 18 Abs. 1 BauV.

²²⁰ AR: Art. 117 Abs. 3 BauG; GL: Art. 70 Abs. 1 BauV; UR: Art. 80 Abs. 3 PBG; VS: Art. 23 EinV.

²²¹ LU: § 50 Abs. 2 PBV; SG: Art. 55^{bis} Abs. 1 BauG; SZ: § 57 Abs. 3 PBG; TG: Art. 84 Abs. 1 PBG.

²²² BL: § 108 Abs. 2 RBG.

²²³ FR: Art. 129 Abs. 2 RPBG (die Mindestzahl wird nur verlangt, sofern es sich nicht um ein Wohngebäude mit mindestens drei Wohnstockwerken handelt); SH: Art. 38 Abs. 2 BauG.

²²⁴ GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; ZG: Art. 10a Abs. 2 PBG.

²²⁵ NW: § 70 BauV.

²²⁶ OW: Art. 50 Abs. 1 BauG.

²²⁷ Herz, Bauen im Kanton Zürich, S. 7f.; Urteil 1C_392/2011, Erw. 5.; BRK I Nr. 0043/2005 vom 25. Februar 2005, in: BRGE 2005 NR. 12; vgl. auch Herz, Behindertengleichstellungsgesetz – Erfahrungen aus der Praxis, S. 8f.; Entscheid VB.2007.00356 (2007), Erw. 3.2.2. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass aus der Sicht des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die Minimalerfordernisse der Anzahl Wohneinheiten bei grösseren Bauprojekten nicht streng auf die Anzahl der Eingänge zu beziehen ist, sondern die wirtschaftliche Einheit insgesamt zu beurteilen sei (Schefer & Hess-Klein, 2014, S. 54).

²²⁸ BE: Art. 22 Abs. 2 BauG verlangt einen rollstuhlgängigen Zugang. Zur Definition der Rollstuhlgängigkeit siehe Art. 86 Abs. 1 BauV (vgl. auch Zaugg/Ludwig, Baugesetz BE, Art. 22/23, Rz. 6f.); GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; SH: Art. 38 Abs. 2 BauG; ZG: Art. 10a Abs. 2 PBG.

²²⁹ AR: Art. 117 Abs. 3 BauG; BL: § 108 Abs. 2 RBG.

²³⁰ BE: Art. 22 Abs. 3 BauG (verlangt den Einbau eines Liftes in Gebäuden mit vier oder mehr Stockwerken); JU: Art. 15 Abs. 2 Bchst. b LCAT (verlangt den den Einbau eines Liftes in Gebäuden mit vier oder mehr Stockwerken); NE: Art. 18 Abs. 1 RELConstr (verlangt bei Gebäuden mit drei Stockwerken und weniger den Einbau eines Lifts oder eines Treppenlifts. Für Gebäude mit mehr als vier Stockwerken wird der Einbau eines Lifts verlangt); SG: Art. 55^{bis} Abs. 2 BauG (verlangt «wenigstens die Möglichkeit des nachträglichen Einbaus eines Treppenliftes»).

²³¹ AG: § 53 Abs. 1 BauG; AI: Art. 24 Abs. 1 BauV; GE: Art. 109 Abs. 1 und 3 LCI; NE: Art. 20 RELConstr (verlangt, dass in Mehrfamilienhäusern 20% der Wohnungen bzw. mindestens eine Wohnung über hindernisfreie Sanitäranlagen verfügt); SH: Gemäss Art.

setze enthalten die weniger weitgehende Pflicht der **(nachträglichen) Anpassbarkeit** der Wohnungen (BL, BS, FR, NW, SG, SO, SZ, UR, VD, ZH)²³². Andere Kantone schreiben vor, dass auf die **Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen angemessen Rücksicht** genommen werden muss (JU, LU, OW, UR, VS)²³³.²³⁴ Einige Kantone konkretisieren hierbei die Anforderungen der Benutzbarkeit, nachträglichen Anpassbarkeit bzw. Pflicht zur Rücksichtnahme, indem sie auf die **Norm SIA 500** verweisen (AG, AR, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, TG, TI, VD, VS, ZH)²³⁵.

Ungeklärt ist, **ob Mieter/innen einer privaten Wohnung berechtigt sind, selber bauliche Anpassungsmassnahmen vornehmen zu lassen**, beziehungsweise ob die Vermieter/innen verpflichtet sind, bauliche Massnahmen zuzulassen, wenn die Kosten vom Vermieter bzw. von Dritten (z.B. IV, kantonale Zusatzbeiträge, Menschen mit Behinderungen selbst) übernommen werden.²³⁶

9.2.3 Rechtslage bei Bauten mit Arbeitsplätzen

Das BehiG setzt die Untergrenze für bauliche Massnahmen bei Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen.²³⁷ Bauten mit weniger Arbeitsplätzen sind erfasst, soweit sie öffentlich zugängliche Bereiche betreffen oder mehr als acht Wohneinheiten aufweisen. Dabei ist die Regelung im BehiG eine Mindestanforderung, über die die Kantone hinausgehen können. Dieselbe **Untergrenze kennen auch einige kantonale Baugesetze** (AG, GR, SH, SO, SZ, TG, ZH)²³⁸. Andere setzen die Schwelle tiefer an, so etwa bei 30 Arbeitsplätzen (NW²³⁹) oder bei mehr als 25 Arbeitsplätzen (LU²⁴⁰). Einzelne Kantone haben **keine Untergrenze** (BL, GE, VS)²⁴¹, sondern erstrecken die Anpassungspflicht auf sämtliche Bauten mit Arbeitsplätzen. Einige Kantone leiten die Grenze aus einer **Umschreibung des Gebäudetyps** ab und verlangen den hindernisfreien Zugang für industrielle und grössere gewerbliche Bauten (BE, NE, VD)²⁴²,

38 Abs. 3 BauG kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Baubehörde vorschreiben, dass «einzelne Wohnungen so erstellt und eingerichtet werden, dass sie sich für Behinderte (...) eignen»; SO: § 143^{bis} Abs. 1 PBG.

²³² BL: § 108 Abs. 2 RBG; BS: § 62 Abs. 2 BPG; FR: Art. 129 Abs. 2 RPBG; NW: § 72 Abs. 2 BauV; SG: Art. 55^{bis} Abs. 1 Bchst. b BauG; vgl. auch Heer, Baurecht SG, Rz. 609; SO: § 143^{bis} Abs. 2 PBG; SZ: § 57 Abs. 3 PBG; UR: Art. 80 Abs. 3 PBG; VD: Art. 94 Abs. 1 LATC; ZH: § 239a Abs. 2 und § 239b Abs. 2 PBG (verlangt die vollumfängliche behindertengerechte Anpassbarkeit bei Wohngebäuden mit mehr als vier Wohnungen).

²³³ JU: Art. 15 Abs. 2 Bchst. c LCAT; LU: § 157 Abs. 3 PBG; OW: Art. 50 Abs. 1 Bau; UR: Art. 80 Abs. 2 PBG; VS: Art. 22 Abs. 3 EinG.

²³⁴ Einige Kantone nehmen auch andere Details aus der SIA-Norm 500 direkt als Sonderbestimmungen ins Gesetz auf, indem sie bestimmtes Baumaterial vorschreiben oder vorsehen, dass bestimmte Bedienungseinrichtungen wie Türfallen oder elektrische Schalter behindertengerecht angebracht werden, oder indem sie die Grösse der Wege und Durchgänge für den Rollstuhlverkehr bestimmen oder Voraussetzungen für hindernisfreie Toiletten festlegen (BE, GE, NE).

²³⁵ AG: § 37 Abs. 1 BauV; AR: Art. 117 Abs. 3 BauG (verweist auf die «Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus»); FR: Art. 74 RPBG; GL: Art. 50 RBG; GR: Art. 80 Abs. 1 KRG (mit Verweis auf die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus); JU: Art. 46 Abs. 2 OCAT; LU: § 52 Abs. 2 PBV; NE: Art. 21 Abs. 1 LConstr (mit Verweis auf die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus) und Art. 23 RELConstr; NW: § 68 Abs. 3 BauV; TG: § 41 Abs. 1 RRV Planungs- und Baugesetz und IVHB; TI: Art. 30 Abs. 3 LE; VD: Art. 36 Abs. 2 RLATC; VS: Art. 22 Abs. 1 EinV; ZH: § 34 Abs. 2 i.V.m. Anhang 2.51 Besondere Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (BBV I; ZH-Lex 700.21).

²³⁶ Weber (2011), Art. 260a, Rz. 3; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 75 f. Während bei freiwilligen Anpassungen im IVG klare Regelungen bestehen, wäre bei einer rechtlichen Verpflichtung zu klären, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Wertvermehrung des Gebäudes, die durch die Anpassung realisiert wird, von der Vermieterin bzw. vom Vermieter zu finanzieren ist.

²³⁷ Art. 3 lit. d BehiG.

²³⁸ AG: § 53 BauG; GR: Art. 80 Abs. 1 KRG; SH: Art. 38 Abs. 2 BauG; SO: § 143^{bis} Abs. 3 PBG (mit einem dynamischen Verweis auf das Bundesrecht); SZ: § 57 Abs. 3 PBG; TG: § 84 Abs. 1 PBG (mit einem dynamischen Verweis auf das BehiG); ZH: § 34 Abs. 2 BBV I (mit einem dynamischen Verweis auf das BehiG).

²³⁹ NW: § 71 BauV (Abs. 2: ab einer Fläche von 500m²).

²⁴⁰ LU: § 51 Abs. 2 PBV.

²⁴¹ BL: § 108 Abs. 3 RBG; GE: Art. 109 Abs. 2 Bchst. b LCI; VS: Art. 22 Abs. 3 EinG.

²⁴² BE: Art. 22 Abs. 2 BauG; NE: Art. 10 RELConstr (verlangt eine behindertengerechte Bauweise bei industriellen Betrieben im Sinne von Art. 5 Abs. 2 ArG); vgl. auch BGE 113 Ib 242, Erw. 3b; VD: Art. 94 LATC.

Bauten und Anlagen, die bedeutenden Arbeitszwecken dienen (FR²⁴³) sowie für Gebäude ab einer bestimmten Geschossfläche (GL²⁴⁴). Einzelne Kantone schränken die Anpassungspflicht auf Bauten ein, die Arbeitsplätze enthalten, die für Menschen mit Behinderungen geeignet sind (AR, BS)²⁴⁵. **Keine kantonal-gesetzliche Pflicht zur Anpassung** kennen nur wenige Kantone (AI, JU, OW, SG, TI). Hier das Mindestfordernis des BehiG.

Da im Zeitpunkt der Baubewilligung die Anzahl der Arbeitsplätze in der Regel noch nicht bekannt ist, ist es den rechtsanwendenden Baubehörden bzw. Rechtsmittelinstanzen (Gerichte) überlassen zu bestimmen, ob ein Gebäude in den Geltungsbereich des BehiG fällt.²⁴⁶ Entscheidend ist die Ausgestaltung des Gebäudes und nicht die Anzahl der Beschäftigten.²⁴⁷ Die Baubewilligungsbehörden haben dies im Einzelfall zu würdigen.²⁴⁸ Zur Berechnung empfiehlt die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen als Richtgrösse eine Fläche von 20m² (inkl. Erschliessungsfläche) pro Arbeitsplatz.²⁴⁹

Direkt gemäss BehiG gewährleistet ist der **Zugang zu den Arbeitsplätzen** in Bauten und Anlagen des Bundes ab 50 Arbeitsplätzen (über SIA 500 Ziff. 1.1). Demgegenüber beschränken einige kantonale Baugesetze die Anforderungen ein auf den **Zugang zum Gebäude** (SH, SO, TG, TI)²⁵⁰, was jedoch nur bei Gebäuden unter der BehiG-Mindestgrenze von 50 Arbeitsplätzen von Relevanz ist. Einige Kantone (BE, GR, SG)²⁵¹ erweitern die baulichen Anforderungen auf die **Benutzbarkeit, wenn die Gebäude öffentlich zugänglich sind** bzw. ein «reger Verkehr» besteht. Andere Kantone verlangen **generell die Benutzbarkeit** von Bauten mit Arbeitsplätzen (AG, FR, GL, LU, NE, NW, OW, VD, VS)²⁵². Inwiefern dabei auch die Benutzbarkeit der Arbeitsplätze garantiert ist, wird nicht immer explizit geklärt. In einem Kanton müssen alle Gebäude mit vier oder mehr Etagen mit einem Lift ausgestattet werden (JU²⁵³). Die restlichen Kantone (BS, UR, SZ, ZG, ZH)²⁵⁴ sehen die Verpflichtung zur **nachträglichen Anpassbarkeit** vor, d.h. Neubauten sind so zu konstruieren, dass sich die Arbeitsplätze an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anpassen lassen.

²⁴³ FR: Art. 129 Abs. 1 RPBG.

²⁴⁴ GL: Art. 70 BauV.

²⁴⁵ AR: Art. 117 Abs. 4 BauG (für Bauten, die wenigstens 6 für Behinderte geeignete Arbeitsplätze enthalten); BS: § 62 Abs. 2 BPG.

²⁴⁶ Herz, 2004, S. 2.

²⁴⁷ Fritsche & Bösch & Wipf, Baurecht ZH, S. 991; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 58.

²⁴⁸ Erläuterungen BehiV, S. 3. Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen empfiehlt eine Fläche von 20m² (inkl. Erschliessungsfläche) pro Arbeitsplatz als Richtgrösse (vgl. Herz, Behindertengleichstellungsgesetz – Auswirkungen auf das Bauen, S. 2).

²⁴⁹ Herz (2014), S. 2.

²⁵⁰ SH: Art. 38 Abs. 2 BauG (mit der ausdrücklichen Übernahme der Formulierung im Bundesrecht); SO: § 143^{bis} Abs. 3 PBG (mit einem dynamischen Verweis auf das Bundesrecht); TG: § 84 Abs. 1 PBG (mit einem dynamischen Verweis auf das Bundesrecht); TI: Art. 30 Abs. 1 LE (mit der ausdrücklichen Übernahme der Formulierung im Bundesrecht).

²⁵¹ BE: Art. 22 Abs. 2 BauG; GR: Art. 80 Abs. 1 Satz 1 KRG; SG: Art. 55 Abs. 1 BauG.

²⁵² AG: § 53 Abs. 1 BauG AG und § 37 Abs. 1 BauV; FR: Art. 74 RPBR i.V.m. Art. 129 RPBG (mit allgemeinem Verweis, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen bei Bauten mit Arbeitsplätzen zu berücksichtigen); GL: Art. 70 Abs. 2 BauV (dabei muss der Zugang und die Benutzbarkeit von mindestens einem Stockwert rollstuhlgerecht gestatet sein); LU: § 157 Abs. 3 PBG (mit allgemeinem Verweis, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen bei Bauten mit Arbeitsplätzen zu berücksichtigen); NE: Art. 19 RELConstr; NW: Art. 177 Abs. 1 BauG; OW: Art. 50 Abs. 1 Satz 1 BauG (mit allgemeinem Verweis, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen bei Bauten mit Arbeitsplätzen zu berücksichtigen); VD: Art. 36 Abs. 1 RLATC (mit allgemeinem Verweis, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen bei Bauten mit Arbeitsplätzen zu berücksichtigen); VS: Art. 22 Abs. 3 EinG (mit allgemeinem Verweis, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen bei Bauten mit Arbeitsplätzen zu berücksichtigen).

²⁵³ JU: Art. 15 Abs. 1 LCAT.

²⁵⁴ BS: § 62 Abs. 2 Satz 2 BPG; UR: Art. 80 Abs. 3 PBG; SZ: § 57 Abs. 3 PBG; SG: Art. 10a Abs. 2 PBG; ZH: § 239a Abs. 3 PBG.

9.2.4 Rechtslage zu Fördermassnahmen

Der Bund kann auch im Baubereich **Programme durchführen oder Finanzhilfen leisten**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen (Art. 16 BehiG).

9.2.5 Regelungen in weiteren Gesetzen

Das **Wohnraumförderungsrecht** des Bundes sowie vereinzelt auch der Kantone (z.B. SO²⁵⁵) verlangt, dass die Geförderten die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigen (Art. 1 Abs. 2 und Art. 5 lit. c WFG²⁵⁶). Des Weiteren fördern gewisse Kantone **günstigen Wohnraum für Menschen mit Behinderungen**, gewähren **Zusatzbeiträge** für Invaliden- und Behindertenwohnungen bzw. **Zusatzverbilligungen** für Menschen, die nach IVG als invalid gelten (z.B. AR, BL, FR, GE, JU, NW, OW, ZG, ZH)²⁵⁷. Einzelne Kantone sehen Baubeträge für Einrichtungen vor, deren Zweck in der Betreuung von Menschen mit Behinderungen liegt (etwa BL²⁵⁸).

9.3 Öffentlicher Verkehr

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

9.3.1 Rechtslage bei Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs

Gemäss BehiG sind die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs verpflichtet, ihre Fahrzeuge den Vorgaben eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs anzupassen (Art. 3 Bchst. b BehiG). Zu den vom BehiG erfassten **Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs** zählen sämtliche Bahnen auf Schienen (vgl. Ziff. 1 von Art. 3 Bchst. b BehiG, Art. 1 Abs. 1 und 2 EBG) sowie Seilbahnen wie Luftseilbahnen, Standseilbahnen

²⁵⁵ SO: § 1 Abs. 1 und § 4^{bis} Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26. Juni 1966 (WEG; BGS 836.11).

²⁵⁶ Das WFG beschränkt sich auf den genossenschaftlichen Wohnungsbau.

²⁵⁷ AR: Art. 3 Abs. 1 Ziff. 2 Gesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 24. April 1966 (WEG; bGS 841.1); BL: Dekret über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 29. Januar 1990 (WED; SGS 842.1); FR: Art. 2, 3 Abs. 3 und 8 Abs. 2 Gesetz über die Sozialwohnbauförderung vom 26. September 1985 (SGF 87.2); GE: Art. 91 Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL; RSG I 4 05.01); JU: Art. 3 Abs. 3 Décret encouragement la construction et la rénovation de logements à caractère social du 13 décembre 1991 (RSJU 844.12); NW: Art. 6 Ziff. 2 Verordnung zum Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 21. Dezember 1994 (NG 751.21); OW: Art. 3 Abs. 2 Bchst. b Verordnung über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 16. Oktober 1992 (GDB 880.11); ZG: Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; BGS 851.211); ZH: § 13 Abs. 3 Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 (WBFV; ZH-Lex 841.1).

²⁵⁸ BL: § 29 Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe vom 21. Juni 2001 (SHG; SGS 850).

und Skilifte ab einer Grösse von 9 Plätzen pro Transporteinheit (Art. 2 Abs. 1 Seilbahngesetz²⁵⁹, Art. 1 Bchst. b Ziff. 3 BehiG). In den Geltungsbereich des BehiG fallen sodann Strassenfahrzeuge wie Linienbusse inkl. Trolleybusse (Art. 7 Abs. 1 SVG²⁶⁰, Art. 1 Abs. 1 und 2 TrG²⁶¹)²⁶²; auch Schulbusse und Busse zum Transport von Mitarbeiter/innen sind vom BehiG erfasst.²⁶³ Bei internationalen Reisebussen gilt zudem die Verordnung (EU) Nr. 181/20.11, die die Unternehmen verpflichtet, die Busse mit einem Hublift auszurüsten. Des Weiteren sind auch Wasserfahrzeuge wie insbesondere Schiffe für mindestens 10 Personen (Art. 1 Abs. 2 BSG²⁶⁴) sowie Luftfahrzeuge (Art. 1 Abs. 2 und 3 LFG²⁶⁵) im Sinne des BehiG anzupassen.²⁶⁶

Die Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs sind so auszugestalten, dass neben dem **Zugang** auch die **Benutzbarkeit** behindertengerecht ist. Die Bestimmungen betreffen zum Beispiel die Ausrüstung und Kennzeichnung von Fahrzeugen, die Festhaltungsmöglichkeiten in den Fahrzeugen sowie Türen und Manövrierflächen.²⁶⁷ Die Pflicht zur Anpassung besteht allerdings wie oben ausgeführt nicht bei jeder Schlechterstellung, sondern nur bei einer bestimmten Minimalintensität. Gemäss Praxis des Bundesgerichts liegt keine Beeinträchtigung mit genügender Intensität vor bei der Zugänglichkeit und Benutzbarkeit nur eines Eisenbahnwagens pro Zugkomposition (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»)²⁶⁸.

Sämtliche Fahrzeuge müssen gemäss Artikel 22 Absatz 1 BehiG bis spätestens Ende 2023 behindertengerecht ausgestaltet sein. Bis dahin besteht im Rahmen der Verhältnismässigkeit ein rechtlicher Anspruch auf Beseitigung und Unterlassung einer Benachteiligung.

9.3.2 Rechtslage bei Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (insb. Bauten und Anlagen)

Zu den behindertengerecht zu gestaltenden **Einrichtungen** zählen Bauten und Anlagen, Kommunikations- und Billettsysteme sowie Anzeigetafeln, die in einem **funktionalen Zusammenhang mit der Benutzung des öffentlichen Verkehrs** stehen. Darunter fällt die gesamte für den öffentlichen Verkehr erforderliche Infrastruktur wie Publikumsanlagen und Verkaufsanlagen der Eisenbahninfrastruktur, Trolleybushaltestellen sowie Anlagen von Seilbahnen. Ebenfalls erfasst sind Hafen-, Umschlags- und Landungsanlagen sowie Flughäfen. Diese Anforderungen des BehiG sind auch dort zu berücksichtigen, wo der Bau von Einrichtungen durch kantonales Recht geregelt ist (von Bedeutung bei Bushaltestellen).²⁶⁹

Erfasst sind auch **Nebenbetriebe**, soweit ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit und dem Bahnreisen besteht.²⁷⁰ Dazu zählen Betriebe, die ein Bedürfnis des Bahnbetriebs abdecken, etwa den Verkauf von Artikeln für Bahnreisende verkaufen. Zum einen sind dies Einrichtungen, die in den Fahrzeugen des ÖV zu kommerziellen Zwecken genutzt werden (z.B. Speisewagen, Bistros, mobile Verkaufswagen), zum anderen Verkaufsgeschäfte an Bahnhöfen oder Flughäfen.²⁷¹

²⁵⁹ Konkretisiert durch Art. 3 Abs. 1 Seilbahnverordnung.

²⁶⁰ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01).

²⁶¹ Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950 (Trolleybus-Gesetz, TrG; SR 744.21).

²⁶² Taxis werden daher nicht vom BehiG erfasst.

²⁶³ Nach Auskunft des Bundesamts für Verkehr müssen in etwa 95% aller Busse aufgrund fehlender Verhältnismässigkeit nicht angepasst werden. Allerdings besteht hierzu keine Gerichtspraxis.

²⁶⁴ Konkretisiert in Art. 2 Bchst. a Ziff. 1 BSV.

²⁶⁵ Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0).

²⁶⁶ Für eine Übersicht zu den vom BehiG erfassten Fahrzeugen vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 144-149.

²⁶⁷ Vgl. ausführlich Schefer & Hess-Klein (2014), S. 203ff.

²⁶⁸ BGE 139 II 289, Erw. 2.2.2.

²⁶⁹ Vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 151.

²⁷⁰ BGE 117 Ib 114 Erw. 8b (Stadelhofen); 123 I 317 Erw. 4b (ShopVille).

²⁷¹ Grundsätzlich nicht erfasst sind allerdings Kleider- und Schuhgeschäfte, Hifi-, Platten- und Computerläden, Galerien, Optiker-, Foto- und Elektrofachgeschäfte sowie Weinhandlungen.

Grundsätzlich sind die Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs so auszugestalten, dass neben dem Zugang auch die **Benutzbarkeit** behindertengerecht ist. Die detaillierten Anforderungen finden sich auch hier in der VböV, der VAböV sowie den Ausführungsbestimmungen zu Spezialerlassen (Schiffbauverordnung, Eisenbahnverordnung u.a.).²⁷² Die Bestimmungen betreffen etwa den Zugang zu den Perrons, optische, akustische und taktile Indikatoren etc.

Gemäss Artikel 22 Absatz 1 BehiG müssen **Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs wie die Fahrzeuge bis spätestens bis Ende 2023** behindertengerecht sein. Die Vorgaben betreffend Kommunikationssysteme und Billettausgaben müssen seit Ende 2013 behindertengerecht angeboten werden.

9.3.3 Rechtslage bei Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs

Zu den behindertengerecht anzubietenden **Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs** gehören zum einen die **Transportdienstleistungen** selbst (Art. 3 lit. a BehiG). Zum andern zählen auch **Dienstleistungen dazu, die in einem funktionalen Zusammenhang mit dem eigentlichen Transport** stehen (z.B. Fahrplaninformation, Reservation, Billettverkauf). **Nicht unter Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs** fallen jene, bei denen die baulichen Aspekte im Vordergrund stehen. Bei Dienstleistungen, die bauliche Aspekte mit umfassen, ist zu unterscheiden zwischen einer Benachteiligung, die baulicher Art ist und einer nichtbaulichen Benachteiligung (z.B. bei einer für Menschen mit Behinderungen nicht nachvollziehbaren Benutzerführung auf dem Bildschirm eines Billettautomaten).

Bei der **Transportdienstleistung** besteht ein Anspruch auf Beförderung. Der Transport darf nur in seltenen Ausnahmen (etwa aus Sicherheitsgründen im Flugverkehr) verweigert werden. Allerdings müssen auch Sicherheitserwägungen verhältnismässig sein. Gehen Sicherheitsgründe vor, ist anstelle einer Transportverweigerung ein milderer Mittel vorzuziehen wie eine Pflicht zur Mitreise einer Begleitperson.²⁷³ Zwingend sind sodann die Vorgaben in VböV und VAböV. So verlangt etwa Artikel 3 Absatz 3 VböV von den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, auf eine Pflicht zur Voranmeldung für Menschen mit Behinderungen möglichst zu verzichten.

Neben den Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs im engeren Sinne werden auch **Dienstleistungen von Nebenbetrieben** von der Pflicht zur Anpassung erfasst.

9.3.4 Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration

Das BehiG erlaubt **weiterführende Massnahmen vor zur Förderung der Integration** im öffentlichen Verkehr. Von besonderer Bedeutung sind insbesondere die Finanzhilfen des Bundes für die vorzeitige Umsetzung der Anpassungen während der Übergangsfrist. Diese werden auf der Grundlage von Umsetzungsprogrammen der ÖV-Unternehmen gemäss dem Umsetzungskonzept des Bundesamtes für Verkehr (BAV) gewährt (Art. 9 VböV). Massnahmen zur Anpassung von Einrichtungen gelten als vorzeitig realisiert, wenn sie vor dem Zeitpunkt ergriffen werden, der aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre (Art. 9 Abs. 4 VböV). Ferner kann der Bund **Programme durchführen und Finanzhilfen ausrichten**.

9.4 Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II

Das BehiG findet Anwendung auf staatliche **Aus- und Weiterbildungsangebote im Zuständigkeitsbereich des Bundes** (z.B. Eidgenössische Hochschulen, Berufsbildung). Daneben werden auch **Bildungsangebote Privater** (z.B. Migrosclubschule) erfasst, die allerdings den weniger weit gehenden Anforde-

²⁷² Vgl. die Übersicht und Details bei Schefer & Hess-Klein (2014), S. 203-224.

²⁷³ Vgl. Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 859/2008.

rungen des Diskriminierungsverbots unterliegen. Die Konkretisierung der Massnahmen erfolgt auch in den Bildungsgesetzen des Bundes (insb. Berufsbildungsgesetz, Weiterbildungsgesetz). Staatliche **Bildungsangebote der Kantone** (insb. der Mittelschulen) unterliegen nicht dem BehiG, sondern direkt dem Diskriminierungsverbot der Verfassung, das teilweise Ausdruck findet in den kantonalen Bildungsgesetzen. Für **sämtliche Bildungsangebote** können über das BehiG Programme und Projekte zur Förderung der Chancengleichheit realisiert werden. Seit Erlass des BehiG inspirierte dieses einzelne **gesetzgeberische Anpassungen** im Bundesrecht sowie im kantonalen Recht.

9.4.1 Rechtslage bei staatlichen Bildungsangeboten in Bundeszuständigkeit

Verbot der Benachteiligung (inkl. Recht auf Nachteilsausgleich)

Eine **Benachteiligung** im Sinne des BehiG (Art. 8 Abs. 2 BehiG) liegt vor, wenn die Inanspruchnahme des Bildungsangebotes nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist, wenn zum Beispiel die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz (z.B. Übersetzungshilfe) erschwert werden (Art. 2 Abs. 5 Bchst. a BehiG), die Dauer oder Ausgestaltung des Bildungsangebotes sowie die Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen nicht angepasst sind (Art. 2 Abs. 5 Bchst. a BehiG) oder die Unterrichtsäumlichkeiten baulich schwer zugänglich und benutzbar sind.

Der **Unterricht** ist so auszugestalten, dass ihn Menschen mit Behinderungen ohne besondere Schwierigkeiten in Anspruch nehmen können. Zum Beispiel ist bei Menschen mit einer Hörbehinderung zu gewährleisten, dass sie dem Unterricht folgen können (etwa mittels Einsatz visueller Unterstützung). Bei Menschen mit Sehbehinderung müssen die Unterlagen in einer für sie lesbaren Form aufgearbeitet sein. Der Unterricht hat überdies in einem Raum zu erfolgen, die hindernisfrei erreichbar sind. Die **Prüfungsmodalitäten** sind so anzupassen, dass Chancengerechtigkeit besteht (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»)²⁷⁴ Die Anpassungen müssen der spezifischen Behinderung angemessen sein. Typische Anpassungen sind die Verlängerung der Prüfungszeit, längere oder zusätzliche Pausen, die Abnahme der Prüfung in mehreren Etappen, separate Räumlichkeiten, eine mündliche Prüfung anstatt schriftliche, die Benutzung eines Computers und die Vergrößerung der Schrift in Prüfungsunterlagen.²⁷⁵ Dabei handelt es sich um formelle Anpassungen bzw. organisatorische und technische Massnahmen und nicht um eine Herabsetzung des Leistungsniveaus.²⁷⁶

Ein **Anspruch auf Anpassungen am Leistungsniveau besteht einzig in engen Rahmenbedingungen**. In erster Linie handelt es sich um geringfügige Anpassungen an das Leistungsniveau infolge notwendiger formaler Anpassungen. Darüber hinaus sind Anpassungen an den materiellen Prüfungsanforderungen auch dann denkbar, wenn dadurch Ausschlüssen von Menschen mit Behinderungen von ganzen Ausbildungen vorgebeugt werden kann (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Sie sind nur soweit zulässig, als die in Frage stehende Prüfung ihren zentralen Zweck – des Überprüfens der wesentlichen materiellen Anforderungen – immer noch erreicht.

²⁷⁴ Pärli & Petrik (2008), S. 11, Erw. 5; Copur & Naguib (2014), Rz. 294. Im Rahmen kantonalen Zuständigkeit vgl. etwa BGer 2C_974/2014, Erw. 3.4.

²⁷⁵ Vgl. etwa BGer 2D_7/2011, Erw. 3.2; 2C_974/2014, Erw. 3.4.

²⁷⁶ BGE 122 I 130, Erw. 3c/aa; BGer 2P.140/2002, Erw. 7.5; 2D_7/2011, Erw. 3.2.

Besondere Bestimmungen in der Berufsbildung

Im Bereich der **Berufsbildung** hat der Bund spezifische Regelungen getroffen, welche die allgemeinen Regelungen des BehiG konkretisieren:²⁷⁷ Gemäss Artikel 3 Buchstabe c des Berufsbildungsgesetzes (BBG) **fördert der Bund die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung.**²⁷⁸ Er hat die allgemeine Pflicht, das Verbot der rechtlichen Benachteiligung im Rahmen der gesamten Berufsbildung umzusetzen. Ferner besteht eine Pflicht zur Anpassung der Prüfungsmodalitäten, sofern dies zur Herstellung der Chancengleichheit erforderlich ist. Benötigten Lernende aufgrund einer Behinderung besondere Hilfsmittel oder mehr Zeit, so wird dies angemessen gewährt (Art. 35 Abs. 3 BBV).

Die Berufsfachschulen sind ferner verpflichtet, die **Beseitigung von Benachteiligungen von Lernenden mit Behinderungen** durch **entsprechende Bildungsangebote und -formen zu fördern** (Art. 21 Abs. 2 Bchst. c BBG). Es besteht für Personen mit Lernschwierigkeiten die Möglichkeit, die Grundbildung nach zwei Jahren mit dem Eidgenössischen Berufsattest (EBA) abzuschliessen (Art. 17 Abs. 1 und 2 BBG). EBA-Ausbildungen sollen mit einem besonders differenzierten Angebot und angepasster Didaktik (z.B. individuelle fachliche Begleitung Art. 10 Abs. 4 BBV) den Bedürfnissen von Berufsschüler/innen angemessen Rechnung tragen (Art. 10 Abs. 1 BBV). Weiter besteht die Möglichkeit, die Dauer der beruflichen Grundbildung angemessen zu verlängern (bzw. zu verkürzen, Art. 18 Abs. 2 BBG).

Die Verordnung zum Berufsbildungsgesetz sieht ausserdem vor, dass bei der **Fachbildung der Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/innen** dem Aspekt der **Beratung von Menschen mit Behinderungen** besonders Rechnung zu tragen ist (Art. 57 Abs. 2 BBV). Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Berufsbildung und leistet Pauschalbeiträge an die Kantone (Art. 53 BBG), u.a. für das Angebot von fachkundiger individueller Begleitung von Lernenden in zweijährigen beruflichen Grundbildungen mit Attest (Art. 53 Abs. 2 Bchst. a BBG). Zudem unterstützt der Bund Projekte zur Förderung der Bildung und berufsorientierten Weiterbildung von Menschen mit Behinderungen (Art. 55 Abs. 1 Bchst. a BBG).

9.4.2 Rechtslage bei staatlichen Bildungsangeboten in kantonaler Zuständigkeit

Verbot der Diskriminierung (inkl. Recht auf Nachteilsausgleich)

Auch ohne Anwendbarkeit des BehiG haben sich die Kantone bei sämtlichen Aus- und Weiterbildungsangeboten ans verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot zu halten (Art. 8 Abs. 2 BV), das dem Benachteiligungsverbot im BehiG gleicht. Eine **direkte Diskriminierung** liegt vor, wenn eine Benachteiligung unmittelbar an eine Behinderung anknüpft, z.B. einer Person der Besuch eines Bildungsangebotes behinderungsbedingt verweigert wird. Eine **indirekte Diskriminierung** ist gegeben, wenn sich eine an sich neutrale Regelung auf Personen mit Behinderungen stark benachteiligend auswirkt, also etwa Prüfungsmodalitäten oder der Unterricht nicht auf die spezifische Beeinträchtigung Rücksicht nehmen. Eine Benachteiligung ist nur dann nicht diskriminierend, wenn sie durch qualifizierte Gründe gerechtfertigt werden kann– z.B. aufgrund hoher organisatorischer Aufwendungen.

Es besteht ähnlich wie beim BehiG eine **Pflicht zum Ausgleichen von Nachteilen**. Verstösse gegen das Diskriminierungsverbot sind im Rahmen des jeweiligen kantonalen Bildungsrechts zu beurteilen.

²⁷⁷ Vgl. auch Schefer & Hess-Klein (2014), S. 394f.

²⁷⁸ Vgl. Hess-Klein & Naguib (2008), S. 6-11.

Besondere Bestimmungen in der Mittelschulbildung

Das Mittelschulrecht weniger Kantone (z.B. BE²⁷⁹, TG²⁸⁰) enthält ausdrückliche Regelungen zur Förderung der Ausbildung Jugendlicher mit Behinderungen. Gemäss dem Mittelschulgesetz des Kantons Bern etwa soll ein Bildungsangebot sichergestellt werden, das zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beiträgt.²⁸¹ In gymnasialen Bildungsgängen und Fachmittelschulen können Stützkurse zur Integration für behinderte Schülerinnen und Schüler angeboten werden.²⁸² Zur Integration können für Schüler/innen mit Behinderung in Abweichung zum Lehrplan individuelle Lernziele vereinbart werden.

Exkurs: Besondere Bestimmungen in der Grundschulbildung

Die im Kompetenzbereich der Kantone liegenden Grundschulen (Art. 62 BV) haben für einen **unentgeltlichen, ausreichenden, angemessenen und diskriminierungsfreien Grundschulunterricht auch für Kinder mit Behinderungen** zu sorgen (Artikel 19 BV).²⁸³ Auch behinderungsbedingt nötige Förderungsmassnahmen und sonderpädagogische Massnahmen müssen dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot genügen.²⁸⁴ **Für die Auslegung massgeblich ist auch Artikel 20 BehiG:** Demnach haben die Kantone darauf zu achten, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (Art. 20 Abs. 1 BehiG). Sie fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule (Art. 20 Abs 2 BehiG).

Im Sinne dieser Grundsätze sind kantonale und kommunale Schulbehörden verpflichtet, in jedem Einzelfall sorgfältig abzuklären, welche Schulform - Vollintegration, Teilintegration, Schulung in einer speziellen Kleinklasse, separative Sonderschulung - den Bedürfnissen des jeweiligen Kindes am besten entspricht.²⁸⁵ Hierbei zeigt **die Praxis des Bundesgericht zunehmend in Richtung Integration** (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Demnach besteht ein Anspruch auf (Teil-)Integration, wenn der Unterricht dem Wohl des Kindes entspricht und mittels verhältnismässiger Massnahmen gewährleistet werden kann. Finanzielle, personelle, infrastrukturelle und ähnliche Gründe dürfen nur insoweit **für die Einschränkung der dem idealen Wohle des Kindes entsprechenden Schulungsform** herangezogen werden, als dadurch keine Einschränkung des Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht erfolgt.²⁸⁶ Der Vorrang der Integration bedeutet, dass ein Kind unter Umständen auch **gegen den Willen der Eltern integriert** beschult werden darf,²⁸⁷ solange dies nicht gegen das Wohl des Kindes geschieht bzw. unter das Niveau des ausreichenden Grundschulunterrichts geht.²⁸⁸ Wenn die zur Verfügung stehende öffentliche Schule den Bedürfnissen des Kindes ausreichend gerecht wird, besteht auch **kein Recht auf (Teil-)Finanzierung von Angeboten privater Schulen**.

Unabhängig von der Schulform – Integration, Separation – besteht im Grundschulalter ein **Anspruch auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen**. Diese müssen dem Anspruch auf ausreichenden

²⁷⁹ BE: Art. 2 Bchst. f Mittelschulgesetz vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12).

²⁸⁰ TG: § 3 Abs. 1 Gesetz über die Berufsbildung und die Mittelschulen vom 29. August 2007 (RB 413.11).

²⁸¹ BE: Art. 2 Bchst. f MiSG.

²⁸² BE: Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 19 Abs. 1 und 2 Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 (MiSV; BSG 433.121).

²⁸³ Vgl. etwa Urteil 2C_590_2014 E. 3ff.; vgl. zum Grundrecht Müller/Schefer (2008), S. 791.; aus der Praxis BGE 129 I 12, Erw. 6.4; 138 I 162, Erw. 4.6.2; 130 I 352, Erw. 3.3; Urteil 2P.150/2003 (2003), Erw. 2.

²⁸⁴ Zum Ganzen Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 86f.; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 341f.; Waldmann (2003), S. 518ff.; VGer ZH, Urteil vom 101.03.2011, VB.2010.00696. Gemäss Urteil 2C_974/2014 sind die Prinzipien des BehiG (Art. 20 i.V.m. Art. 1 und 2 Abs 1, 2 und 5) „ungeachtet der Frage, ob das Behindertengleichstellungsgesetz unmittelbar zur Anwendung kommt, massgeblich“ (Erw. 3.4, sowie 3.1-3.3).

²⁸⁵ Urteil 2C_974/2014, Erw. 3.4 und 4.

²⁸⁶ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 350; Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 194ff. und 213ff.

²⁸⁷ BGE 138 I 162.

²⁸⁸ Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 135ff. und 165ff.

und diskriminierungsfreien Grundschulunterricht entsprechen und sind von den Behörden zu finanzieren. Auch hier dürfen die Lösungen nicht schematisch gewählt werden, sondern müssen dem individuellen Wohl des Kindes angepasst sein.²⁸⁹ Mögliche Massnahmen betreffen Anpassungen an Lernzielen, Prüfungsmodalitäten und -inhalten sowie Promotionsanforderungen.²⁹⁰ Des Weiteren erfassen entsprechende Massnahmen auch die Klassengrösse sowie bauliche Massnahmen. Ferner können bei Kindern und Jugendlichen behinderungsbedingt weitere Förderungsmassnahmen geboten sein wie z.B. heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, psychomotorische und heilpädagogische Unterstützung und Assistenzstunden.²⁹¹ Die Behörden haben in jedem Einzelfall in einem geeigneten sowie unabhängigen und unparteiischen Verfahren durch die von den Kantonen bezeichneten Abklärungsstellen abzuklären, welche Schulungsform sowie welche spezifischen Anpassungs- und Förderungsmassnahmen erforderlich sind.²⁹² Zentral für die Umsetzung der Sonderschulung ist auch das interkantonale **Sonderpädagogik-Konkordat**, das ebenfalls auf die Förderung der Integration von Kindern in der Regelschule setzt (Art. 1 Bchst. b SPädK). Sodann besteht gemäss Artikel 3 SPädK ab der Vorschulzeit bis zum vollendeten 20. Lebensjahr ein Anspruch auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen. Dazu zählen gemäss Artikel 4 SPädK die Beratung und Unterstützung, die heilpädagogische Früherziehung, die Logopädie und die Psychomotorik, die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule oder in einer Sonderschule. Die Massnahmen erfassen auch die Betreuung in Tagesstrukturen oder die stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung. Entscheidend ist der individuelle Bedarf (Art. 5 Abs. 1 SPädK).

Exkurs: Besondere Bestimmungen in der Hochschulbildung

Bei den **Eidgenössischen Technischen Hochschulen** gelangt das BehiG vollumfänglich zur Anwendung. Bei den **kantonalen Universitäten und Fachhochschulen** ist die kantonale Hochschulgesetzgebung von Bedeutung. Nicht abschliessend geklärt ist, ob der Bund bei der Akkreditierung einer kantonalen Hochschule über eine Kompetenz zur Verankerung von Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verfügt.²⁹³ **Bis Ende 2014 galt das Fachhochschulgesetz des Bundes (FHSG).**²⁹⁴ Gemäss Artikel 14 FHSG bedurfte die Errichtung und die Führung einer Fachhochschule der Genehmigung des Bundesrates. Voraussetzungen waren die Erfüllung der Aufgaben. Und bei der Erfüllung dieser Aufgaben hatten die Fachhochschulen für die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu sorgen (Art. 3, Abs. 5, Bchst. b). **Neu gilt nun das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG)**²⁹⁵, das auch die Eidgenössischen Hochschulen und kantonale Universitäten erfasst. Die im HFKG geregelte Akkreditierung setzt voraus, dass die Aufgaben so erfüllt werden, dass die Chancengleichheit gefördert wird (Art. 30 Abs. 1 Bchst. a Ziff. 5 HFKG). Während die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau ausdrücklich erwähnt wird, fehlt eine dem ehemaligen Fachhochschulgesetz analoge Regelung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.²⁹⁶ Fraglich ist, inwieweit sich eine solche Pflicht direkt aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag in Artikel 8 Absatz 4 BV ergibt.

²⁸⁹ BGer 2C_590_2014, Erw. 3ff.

²⁹⁰ Vgl. auch BGer 2C_974/2014, Erw. 3.4, 4.

²⁹¹ EDK, Einheitliche Terminologie, Sonderpädagogikkonkordat, S. 6.

²⁹² Lienhard (2005), S. 1ff.; Habermacher, Kinder, S. 91 ff.; Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 261; und Landolt (2006), S. 30.

²⁹³ Zu den Differenzen vgl. Schefer & Hess-Klein, S. 380-382.

²⁹⁴ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG, SR 414.71, aufgehoben 1.1.2015).

²⁹⁵ Vgl. auch Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 12. November 2014 (V-HFKG; SR 414.201).

²⁹⁶ Dies wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur kritisiert, weil auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 4 BV ein ausdrücklicher Gesetzgebungsauftrag besteht (vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 381f.).

9.4.3 Rechtslage bei privaten Bildungsangeboten

Private Bildungseinrichtungen unterliegen nur dem schwächeren im BehiG verankerten **Diskriminierungsverbot** (Art. 6 BehiG).²⁹⁷ Diskriminierend ist zum Beispiel die Inrechnungstellung von Kurskosten für die Assistentin einer Frau mit Sehbehinderung, weil dies dazu führt, dass Menschen, die behinderungsbedingt auf Assistenz angewiesen sind und sich doppelte Kurskosten nicht leisten können, vom Bildungsangebot ausgegrenzt werden. Über das Diskriminierungsverbot hinaus sind private Bildungseinrichtungen **nicht verpflichtet zum Nachteilsausgleich**. Es besteht kein Recht darauf, dass der Unterricht und die Prüfungen nachteilsfrei ausgestaltet werden.²⁹⁸ Allerdings kann aus Artikel 6 BehiG eine Pflicht zu minimaler organisatorischer Flexibilität hergeleitet werden, um zu vermeiden, dass die Studierenden vom entsprechenden Bildungsangebot gänzlich ausgeschlossen werden.²⁹⁹ Beispielsweise kann verlangt werden, dass der Unterricht in einem Zimmer durchgeführt wird, das für Rollstuhlfahrer/innen zugänglich und benutzbar ist, soweit ein solches zur Verfügung steht und dies organisatorisch ohne Schwierigkeiten machbar ist. Allerdings **besteht kein Anspruch auf Beseitigung oder Unterlassung**, nur **auf Entschädigung** (Art. 8 Abs. 3 BehiG).

9.4.4 Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration

In Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung kann der Bund die Massnahmen der Kantone zur **Förderung der schulischen und der beruflichen Ausbildung Sprach- oder Hörbehinderter in der Gebärdens- und Lautsprache** sowie zur Förderung **der Sprachkenntnisse Sehbehinderter** unterstützen (Art. 14 Abs. 3 Bchst. a BehiG). Ferner kann er Finanzhilfen an Kantone ausrichten, um **sprach-, hör- oder sehbehinderten Kindern und Jugendlichen die Ausbildung in Regelklassen zu ermöglichen** (Art. 16 Abs. 1 Bchst. a BehiV) und sie die **Gebärdensprache oder die Brailleschrift erlernen** zu lassen (Art. 16 Abs. 1 Bchst. b BehiV).

Ferner kann der Bund aufgrund des BehiG auch im Bildungsbereich **Programme** durchführen und Projekte durch **Finanzhilfen** fördern (Art. 16 Abs. 1 und 3 BehiG). Die Projektförderung ist im Bereich der Berufsbildung und berufsorientierten Weiterbildung auch über **Finanzhilfen gemäss Berufsbildungsgesetz** möglich (Art. 55 Abs. 1 Bchst. a BBG).

9.5 Erwerbsleben

Das **BehiG findet Anwendung auf Arbeitsverhältnisse des Bundes**. Dieser ist als Arbeitgeber verpflichtet, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen gegenüber solchen ohne Behinderungen sicherzustellen. Für die Umsetzung ist das **Bundespersonalgesetz** wichtig. Keine Anwendung findet das Benachteiligungsverbot des BehiG auf **Anstellungsverhältnisse der Kantone und Gemeinden** sowie auf **private Arbeitsverhältnisse**. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen ergibt sich der Schutz aus dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem kantonalen und kommunalen Personalrecht. Bei privaten Arbeitsverhältnissen kommt nur das allgemeine Arbeitsrecht zum Tragen. Das BehiG ermöglicht zusätzlich **Programme und Projektförderung über Finanzhilfen** für alle Arbeitsverhältnisse. Individuelle **Massnahmen** zur beruflichen Integration, zum Arbeitsplatzertand und zur Wiedereingliederung kennt das Invalidenversicherungsgesetz (IVG). Seit Erlass des BehiG kam es dadurch inspiriert zu einzelnen **gesetzgeberischen Anpassungen** im Bundesrecht sowie im kantonalen Recht.

²⁹⁷ BVGE 2008/26, Erw. 4.2; Botschaft BehiG, S. 1780; Landolt (2006), S. 189.

²⁹⁸ Botschaft BehiG, S. 1780; BGE 138 I 475, Erw. 3.1.

²⁹⁹ Vgl. etwa Copur & Naguib (2014), Rz. 297 mit Verweis auf Rz. 642.

9.5.1 Rechtslage bei Arbeitsverhältnissen des Bundes

Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung

Der Bund ist als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot gebunden (Art. 8 Abs. 2 BV).³⁰⁰ Dieses gilt für alle Phasen des Arbeitsverhältnisses, einschliesslich Anstellung und Kündigung. Es untersagt jede direkte und indirekte Diskriminierung.³⁰¹ Eine **direkte Diskriminierung** liegt vor, wenn eine Benachteiligung unmittelbar an eine Behinderung anknüpft, z.B. eine Person aufgrund ihrer Behinderung eine Arbeitsstelle verweigert wird bzw. sie einen schlechteren Lohn erhält. Eine **indirekte Diskriminierung** ist gegeben, wenn sich eine an sich neutrale Regelung stark benachteiligend auswirkt, etwa wenn die Arbeitszeitregelung, die von allen Arbeitnehmer/innen den Beginn der Arbeit um 7.00 Uhr morgens ansetzt für einen Angestellten aufgrund seiner Behinderung nicht oder nur schwer eingehalten werden kann. Kann die Benachteiligung durch qualifizierte Gründe gerechtfertigt werden, ist sie rechtmässig. So sind Anforderungen an körperliche, geistige und psychische Fähigkeiten zulässig, sofern sie für die Ausübung der Stelle erforderlich sind. Rechtswidrig sind wie überall Handlungen des Arbeitgebers, die als persönlichkeitsverletzend gelten (Art. 6 Abs. 2 BPG mit Verweis auf 328 OR) sowie missbräuchliche Kündigungen³⁰² (Art. 34c Abs. 1 Bchst. b BPG mit Verweis auf Art. 336 OR).

Bei einer Benachteiligung aufgrund einer Behinderung leiten sich aus BehiG und Bundespersonalgesetz **Rechtsansprüche** ab. Artikel 13 BehiV sieht ein **Recht auf Begründung einer Nichtanstellung** vor; allerdings besteht bei einer Anstellungsdiskriminierung **kein Anspruch auf Anstellung**.³⁰³ Auch enthält das Bundespersonalrecht weder ein Rechtsmittel, eine unzulässige Begründung zu thematisieren, noch vermittelt es einen Anspruch auf Entschädigung.³⁰⁴ Rechtlich nicht geklärt ist, ob bei einer Anstellungsdiskriminierung allenfalls aus dem Staatshaftungsrecht ein Anspruch auf Entschädigung geltend gemacht werden kann. Bei einer Diskriminierung von Bedeutung sind ferner die Ansprüche auf Fürsorge- und Persönlichkeitsschutz, die sich aus Artikel 6 Absatz 2 Bundespersonalgesetz mit Verweis auf Artikel 328 Obligationenrecht ergeben. Des Weiteren sieht Artikel 34c Absatz 1 Buchstabe b Bundespersonalgesetz bei einer diskriminierenden sowie anderweitig rechtsmissbräuchlichen Kündigung einen **Anspruch auf Weiterbeschäftigung** vor. Bestimmte Angestelltengruppen des Bundes sind jedoch davon ausgenommen.³⁰⁵ Ausserdem gibt es gemäss Artikel 34c Absatz 2 BPG ein **Anspruch auf Entschädigung**, wo eine Weiterbeschäftigung nicht möglich ist.

Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen

Eine Verletzung des Diskriminierungsverbots liegt auch vor, wenn der Bund eine **Vorkehrung zum Ausgleich eines behinderungsbedingten Nachteils versagt**.³⁰⁶ Denn nach Art. 13 BehiG ist der Bund verpflichtet, jede notwendige und geeignete Änderung und Anpassung, die keine unverhältnismässige Belastung darstellt, vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt Zugang zu einer Arbeitsstelle haben. Beispiele sind etwa Anpassungen der Soft- und Hardware bei Angestellten mit einer Seh- oder einer körperlichen Behinderung oder das Zur-Verfügung-Stellen eines

³⁰⁰ Zum Diskriminierungsverbot vgl. Kiener & Kälin (2013), S. 449f. und 434-439.

³⁰¹ Pärli & Studer (2014), Rz. 333.

³⁰² Brunner et al. (2005), Art. 336, Rz. 4.

³⁰³ Hänni (2004), Rz. 41 m.w.H.

³⁰⁴ Häfelin et al. (2010), Rz. 1553.

³⁰⁵ Vgl. etwa die Angestellten des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum IGE (Art. 22 Abs. 3 Verordnung über das Statut des Personals des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 24. März 1995, IGE-PersV; SR 172.010.321 und VPB 66 (2002) Nr. 53) und der Finanzmarktaufsicht FINMA (Art. 16 Abs. 2 Verordnung über das Personal der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht, FINMA-Personalverordnung; SR 956.121).

³⁰⁶ Vgl. auch Kälin et al. (2009), S. 107f.; Pärli et al. (2007), Rz. 3.17ff.

genügend grossen Büros für eine Person im Elektrorollstuhl. Bei Unterlassung angemessener Vorkehrungen besteht ein Anspruch auf Anpassung. Voraussetzung ist, dass die Unterlassung gegen die arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht gemäss Artikel 6 des Bundespersonalgesetzes verstösst (vgl. auch Kapitel «Gerichtspraxis»). Die Massnahmen werden in der Regel von der Invalidenversicherung finanziert.

Arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht

Die arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht des Bundes umfasst gemäss Artikel 6 Bundespersonalgesetz die Pflicht, die Persönlichkeit der Arbeitnehmenden zu achten und zu schützen (vgl. auch Art. 328 OR). Der Bund muss Massnahmen zum **Schutz der Gesundheit und der persönlichen Integrität** der Angestellten treffen.³⁰⁷ Dabei besteht eine **erhöhte Schutzpflicht gegenüber Angestellten mit Behinderungen**. Vom erhöhten Schutz erfasst sind insbesondere Angestellte, die aufgrund einer Behinderung eine genauere Instruktion und Überwachung sowie spezielle Schutzeinrichtungen benötigen.³⁰⁸ Ferner besteht gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f BPG die Pflicht zur **Anpassung des beruflichen Umfelds**.

Die Pflicht zum Schutz der Persönlichkeit nach Artikel 328 OR und Artikel 6 ArG beinhaltet auch die **Pflicht, vor Diskriminierung zu schützen**, die von Vorgesetzten, Arbeitskollegen, Kundinnen oder Lieferanten ausgeht (Art. 2 der Wegleitung des SECO zum ArG).³⁰⁹ Zum einen hat der Arbeitgeber **präventive Massnahmen** zu ergreifen, bspw. in Form von Weisungen an Mitarbeiter/innen, Regelungen in der Betriebsordnung oder Schulungen. Zum anderen hat der Bund als Arbeitgeber die Pflicht, **persönlichkeitsverletzende Diskriminierungen zu unterbinden**. Gefordert sind alle Massnahmen, die angemessen sind, das heisst, nach dem Stand der Technik anwendbar und an die Verhältnisse des Betriebes angepasst sind sowie dem Bund als Arbeitgeber mit Rücksicht auf das konkrete Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung billigerweise zugemutet werden können. Dazu gehören etwa auch ein zeitgemässes Konfliktmanagement und Präventionsmassnahmen gegen Mobbing und Diskriminierung.³¹⁰

Verpflichtung zur Gewährleistung der Chancengleichheit

Gemäss Artikel 13 BehiG ist der Bund verpflichtet, im Rahmen bestehender und neuer Anstellungen alles daran zu setzen, die **Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen** gegenüber solchen ohne Behinderung **sicherzustellen**.³¹¹ Bei der Einstellung und Weiterbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen stellt er sogenannte Förderprämien zur Verfügung.³¹² Ausserdem ist das berufliche Umfeld entsprechend den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen auszugestalten, zum Beispiel durch Anpassungen der Arbeitsräume, der Arbeitsplätze sowie der Arbeitszeiten. Sodann besteht die Pflicht, das Informatiksystem behindertengerecht auszugestalten (Art. 12 BehiV). Auch das Bundespersonalgesetz sieht Vorkehrungen für die Chancengleichheit der Menschen mit Behinderungen vor (Art. 4 Abs. 2 lit. f BPG).³¹³ Die Departemente schaffen im Rahmen der bundesrätlichen Vorgaben geeignete Massnahmen, um gezielt Personen mit Behinderungen zu beschäftigen (Art. 8 Abs. 1 BPV). Ausserdem sorgen sie für deren nachhaltige berufliche Eingliederung. Zusätzlich stellt der Bund sogenannte **Betreuungspauscha-**

³⁰⁷ Von Bedeutung ist auch Artikel 6 Arbeitsgesetz sowie die Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3). Die Verordnung verlangt nach Artikel 2 Absatz 1 Massnahmen, die «nötig sind, um den Gesundheitsschutz zu wahren und zu verbessern und die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten», soweit sie dem Arbeitgeber zumutbar sind.

³⁰⁸ Staehelin (art. 328 OR, Rz. 21; Rehbindler & Stöckli, Art. 328, Rz. 18; und Pärli et al. (2007), Rz. 4.21.

³⁰⁹ Müller (2009), Art. 6 Abs. 2 ArG, Rz. 9.

³¹⁰ BGer 2C_462/2011, Urteil vom 5. April 2011; Steiger-Sackmann (2013).

³¹¹ Art. 13 Abs. 1 BehiG; Botschaft BehiG, S. 1783.

³¹² Weisung betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien) vom 31. Januar 2013.

³¹³ Unter anderem ist gemäss Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe b IVG dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderung Zugang zu Programmen der Berufsberatung (Art. 15 IVG), Stellenvermittlung (Art. 18 IVG) und Aus- und Weiterbildungsangeboten erhalten (Art. 16, 21 IVG).

len zur Verfügung für erheblich erhöhte Betreuungsaufwände zur beruflichen Reintegration von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden sowie bei ausgewiesenen, voraussichtlich dauernden erheblich erhöhten Betreuungsaufwand im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.³¹⁴

Auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 1 Bundespersonalverordnung hat der **Bundesrat** 2011 konkrete **Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung** verabschiedet. Demnach verfolgt die Bundesverwaltung eine proaktive Strategie: Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie die Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen sind integrale Bestandteile des Personalmanagements auf allen Stufen (Ziff. 1). Sodann soll bis der Anteil beschäftigter Menschen mit Behinderungen 1-2% betragen (Ziff. 2). Die Bundesverwaltung stellt die nötigen Mittel zur Verfügung, um die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu erfüllen (Ziff. 3). Sie trifft Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu den gemeinsam genutzten Räumen zu verschaffen (Ziff. 5), das beruflich Umfeld an ihre Bedürfnisse anzupassen (Ziff. 6) und um Menschen mit Behinderungen überhaupt zu beschäftigen (Ziff. 8). Bundesrat und Parlament müssen in jährlichen Reportings zu Personalmanagement über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen informieren (Ziff. 10). Auch das Bundespersonal muss über den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz regelmässig informiert werden (Ziff. 11).

Gemäss BehiG hat der Bund als Arbeitgeber einen **Integrationsbeauftragten** aus dem Personal einzusetzen, dessen Aufgabe es ist, bei Fragen der Integration beratend zur Seite zu stehen (Art. 13 BehiV). Gemäss den Erläuterungen zur BehiV ist es ausreichend, wenn hierfür das Pflichtenheft eines Mitarbeiters im Personaldienst erweitert wird.³¹⁵ Der Bundesrat hat festgelegt (Ziff. 9 der Vorgaben), dass Integrationsbeauftragte auf Stufe der Departemente eingesetzt werden müssen.³¹⁶ Bei Bedarf können auch die einzelnen Ämter Integrationsbeauftragte bezeichnen.

Weiterführende verpflichtende Förderungsmassnahmen wie eine harte Quote sehen das BehiG bzw. das Bundespersonalrecht nicht vor.

9.5.2 Rechtslage bei Arbeitsverhältnissen der Kantone und Gemeinden

Die Bestimmungen des BehiG gelangen bei kantonalen und kommunalen Arbeitsverhältnissen nicht zur Anwendung. Anwendbar sind die Regelungen zur baulichen Zugänglichkeit (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»). Möglich sind Projektförderungen und Pilotprojekte (Art. 16 und 17 BehiG). Wie erwähnt gilt auch das **verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot**. Des Weiteren enthält das kantonale und kommunale Personalrecht zum Teil **analoge Bestimmungen zur arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht sowie zum Schutz vor missbräuchlicher Kündigung**. Ferner sehen **eine Reihe von Kantonen Bestimmungen zur tatsächlichen Gleichstellung vor**, die unterschiedlich weit gehen:

Eine bedeutende Minderheit der Kantone beschränkt sich auf eine allgemeine Regelung zur Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen und zur Förderung ihrer **Beschäftigung und Eingliederung in die Arbeitswelt** (BE, BL, BS, FR, JU, UR, ZH)³¹⁷. Einzelne Kantone verfügen über **spezifi-**

³¹⁴ Weisung betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien) vom 31. Januar 2013.

³¹⁵ Erläuterungen BehiV, S. 11.

³¹⁶ Vorgaben des Bundesrates zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung vom 22. Juni 2011, BBl 2011, S. 5875f.

³¹⁷ BE: Art. 4 Bchst. k Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01); BL: § 7 Abs. 1 Bchst. j Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997 (Personalgesetz; SGS 150); BS: § 5 Abs. 2 Bchst. g Personalgesetz vom 17. November 1999 (SG 162.100); FR: Art. 4 Bchst. h Gesetz über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG; SGF 122.70.11); JU: Art. 8 Loi sur le personnel de l'Etat du 22 septembre 2010 (RSJU 173.11); UR: Art. 66f. Personalverordnung vom 15. Dezember 1999 (PV; RB 2.4211); ZH: § 5 Abs. 1 Bchst. i Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals

sche Bestimmungen zur Bereitstellung von geschützten Arbeitsplätzen (BL, GL, LU, OW)³¹⁸. Andere Kantone sehen einen allgemeinen oder spezifisch auf Menschen mit Behinderungen ausgerichteten **Auftrag zur Beratung bei Diskriminierung** vor (GR, JU, TG, VS)³¹⁹. Im Kanton NE³²⁰ wurde eine **interne Integrationsfachstelle** geschaffen. Weiterführende Massnahmen, die relativ spezifisch und weitgehend sind, gibt es in den Kantonen GR und VS³²¹:

■ Das am 2. September 2011 in Kraft getretene **Behindertenintegrationsgesetz des Kantons Graubünden** enthält eine Reihe von Bestimmungen zur Integration von behinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Dazu zählen die finanzielle Unterstützung von Beratungsangeboten (Art. 14 BIG), geschützten Arbeitsplätzen und Tagesstrukturen (Art. 17ff.) und Massnahmen der Arbeitsbegleitung (Art. 21). Ferner sieht der Kanton befristete Förderbeiträge zur Integration und Erhöhung der Selbstständigkeit von Personen mit Behinderungen vor (Art. 22). Sodann ist der Kanton ermächtigt, nicht-staatliche Betriebe, die Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Personen mit Behinderungen anbieten, durch Beratung und durch Gewährung von Beiträgen zu unterstützen.

■ Der **Kanton Wallis verankert im Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen** ebenfalls verschiedene Massnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderungen, die neben dem öffentlichen Arbeitgeber auch die Privatwirtschaft einbeziehen. Die Massnahmen dienen der Ausbildung, beruflichen Wiedereingliederung und Umschulung (Art. 11f.). Sodann erhalten Unternehmen aus der Privatwirtschaft, die Menschen mit Behinderungen einstellen oder ausbilden, vom Kanton finanzielle Unterstützung (Art. 15). Gemeinwesen und subventionierte Institutionen sind angehalten, Menschen mit Behinderungen Arbeitsplätze, Praktikumsplätze und Plätze zur Wiedereingliederung anzubieten (Art. 16). Zudem sind sie verpflichtet, Behinderten die gleichen Chancen zu geben wie Nichtbehinderten, allerdings unter dem Vorbehalt, dass ihre Behinderung der «vorgesehenen Tätigkeit nicht in besonderem Masse abträglich ist» (Art. 19 der Verordnung). Zur Stärkung der beruflichen Wiedereingliederung können Personen mit Behinderungen vorübergehend angestellt werden (Art. 13 der Verordnung). Hierfür wurde eine eigene Budgetstelle für die Entlohnung der Angestellten mit Behinderungen geschaffen (Art. 17 der Verordnung).

9.5.3 Rechtslage bei Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft

In Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft gilt das BehiG mit Ausnahme der Integrationsförderung (Art. 16 und 17) und der baulichen Anpassungen nicht. Hier gelangt das **allgemeine Arbeitsrecht** zur Anwendung. Zentral sind vor allem die Bestimmungen im Obligationenrecht (Art. 319-362) sowie das Ar-

vom 27. September 1998 (Personalgesetz; ZH-Lex 177.10) sowie § 9 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (ZH-Lex 177.111).

³¹⁸ BL: § 56 Abs. 1 Verordnung zum Personalgesetz vom 19. Dezember 2000 (Personalverordnung; SGS 150.11); GL: Art. 5 Gesetz über das Personalwesen vom 5. Mai 2002 (Personalgesetz; GS II A/6/1); LU: § 62 Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz, SRL 051); OW: Art. 41 Personalverordnung vom 29. Januar 1998 (GDB 141.11).

³¹⁹ GR: Art. 15ff. Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung vom 2. September 2011 (Behindertenintegrationsgesetz, BIG; BR 440.100); vgl. zudem die Verordnung zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (BIV) vom 7. Februar 2012 (Behindertenintegrationsverordnung; BR 440.110); JU: Art. 56 Loi sur le personnel de l'Etat du 22 septembre 2010 (RSJU 173.11); TG: § 35 Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals vom 9. Dezember 2003 (RB 177.112); VS: Art. 11ff. Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 (SGS 850.6); vgl. auch Art. 6ff. Verordnung betreffend die Anwendung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen vom 24. Juni 1992 (SGS 850.60).

³²⁰ NE: Loi sur le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle du 1^{er} avril 2009 (LCNIP; RSN 414.231.0).

³²¹ Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung vom 2. September 2011 (BIG; BR 440.100); vgl. zudem die Verordnung zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. Februar 2012 (Behindertenintegrationsverordnung (BIV); BR 440.110); Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 (SGS 850.6) sowie Verordnung betreffend die Anwendung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen vom 24. Juni 1992 (SGS 850.60).

beitsgesetz und seine Verordnungen. Diese sehen keine spezifischen Regelungen zum Schutz von Arbeitnehmenden mit Behinderungen vor. Sie enthalten weder ein Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung noch eine Pflicht zur Gewährleistung der tatsächlichen Gleichstellung. Andererseits enthält das allgemeine Arbeitsrecht zumindest einen minimalen **Persönlichkeitsschutz** in Artikel 28 ZGB sowie nach Artikel 328 Obligationenrecht und Artikel 6 Arbeitsgesetz. Gemäss Artikel 328 OR hat der Arbeitgeber die Persönlichkeit der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers zu achten und vor Verletzungen durch Dritte (Mitarbeiter/innen und Kund/innen) zu schützen. Weiter ist auch der in Artikel 2 Zivilgesetzbuch verankerte **Grundsatz von Treu und Glauben** relevant und der in Artikel 336 Obligationenrecht verankerte Schutz vor missbräuchlicher Kündigung.³²² Während der Persönlichkeitsschutz dem Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin die willkürliche Benachteiligung untersagt, verpflichtet der Grundsatz von Treu und Glauben zu einem redlichen Verhalten. Die Bestimmungen gewähren einen gewissen Schutz vor Diskriminierung in allen Phasen des Arbeitsverhältnisses inkl. Bewerbungsverfahren und Anstellungsbedingungen.³²³

9.5.4 Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration

Der Bund kann wie erwähnt **Integrationsprogramme** im Bereich der beruflichen Tätigkeit durchzuführen bzw. Finanzhilfen an entsprechende Projekte leisten (Art. 16 Abs. 2 Buchstabe b BehiG). Und er kann Beiträge für Programme leisten (Art. 17 BehiV), die einen starken Praxisbezug aufweisen (Bchst. a), über die Dauer der Beitragszahlung hinaus wirken (Bchst. b), die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen fördern (Bchst. c), eine Verbindung mit anderen Programmen ermöglichen (Bchst. d), oder die experimentellen Charakter aufweisen (Bchst. e). Sodann kann er **zeitlich befristete Pilotversuche** durchführen oder finanzieren, um Anreizsysteme für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu erproben. Beiträge können nach Artikel 18 Abs. 1 BehiV insbesondere für Versuche geleistet werden, welche die Integration von Menschen mit Behinderungen in bestehende Arbeitsprozesse ermöglichen (Bchst. a), Arbeitnehmer/innen, die von einer Behinderung bedroht sind, den Erhalt des bisherigen Arbeitsplatzes ermöglichen (Bchst. b), die Entwicklung behindertengerechter Arbeitsplätze in Betrieben fördern (Bchst. c) oder die Zusammenarbeitsformen von Behinderten mit Nichtbehinderten erproben (Bchst. d). Voraussetzungen für die Beitragsleistung sind (Art. 18 Abs. 2 BehiV), dass die Versuche über die Dauer der Beitragszahlung hinaus wirken (Bchst. a), in den Organisationen und Betrieben gut verankert sind (Bchst. b) und einen experimentellen Charakter aufweisen (Bchst. c).

9.6 Dienstleistungen

Das BehiG findet Anwendung auf **Dienstleistungen des Bundes** sowie **konzessionierter Unternehmen**. Es untersagt jede Form der nicht gerechtfertigten Benachteiligung aufgrund einer Behinderung. Ausserdem sind in einzelnen Teilbereichen spezialgesetzliche Bestimmungen von Bedeutung (z.B. bei Radio und Fernsehen, im Fernmeldewesen, im Steuerrecht). Bei **privaten Dienstleistungen nicht konzessionierter Unternehmen** (wie z.B. Gastrobetriebe, Kinos, Versicherungen, Lebensmittel- und Kleidergeschäften) beschränkt sich der Schutz des BehiG auf schwerwiegende Formen der Diskriminierung. Demgegenüber unterstehen **kantonale und kommunale Dienstleistungen** mit Ausnahme der Umsetzung von Bundesrecht nicht dem BehiG, sondern kantonalem Recht und dem Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung. Für **sämtliche Dienstleistungen** von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten gel-

³²² Vgl. Pärli & Studer (2014), Rz. 376-383.

³²³ Ausführlich vgl. Pärli & Studer (2014), Rz. 338-396; und Schefer & Hess-Klein (2014), S. 442-451; vgl. zudem Arbeitsgericht Zürich, 2. Abteilung, Geschäft Nr. AN 050401/U 1 vom 13. Januar 2006 (ZH); und Tribunal de Prud'Hommes de l'arrondissement de Lausanne, arrêt du 10 octobre 2005 (T 304.021563); vgl. zudem Pärli & Studer (2014) Rz. 346-350.

ten die im BehiG verankerten Regelungen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen.

9.6.1 Rechtslage bei Dienstleistungen des Bundes und konzessionierter Unternehmen

Verbot der Benachteiligung (inkl. Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen)

Das BehiG verpflichtet das **Gemeinwesen des Bundes** sowie **vom Bund konzessionierte Unternehmen**, Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu unterlassen bzw. diese zu beseitigen (Art. 2 Absatz 4 und Art. 8 Abs. 2 BehiG, Art. 8 Abs. 2 BV). Verpflichtet sind neben der Bundesverwaltung auch öffentlich-rechtliche Unternehmen des Bundes, die Dienstleistungen am Markt erbringen (z.B. die Post, SBB, Swisscom, ETH, RUAG und das Paul Scherrer-Institut³²⁴). Nicht vom Benachteiligungsverbot erfasst sind demgegenüber Organisationen und Personen des Privatrechts, die vom Bund mit Subventionen unterstützt werden, aber weder eine Verwaltungsaufgabe wahrnehmen noch vom Bund beherrscht werden.

Eine **Benachteiligung** im Sinne des BehiG liegt vor, wenn die Inanspruchnahme des Angebotes nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (vgl. Art. 2 Abs. 4 BehiG). Ein typisches Beispiel ist die Ablehnung der Finanzierung eines Gebärdendolmetschers durch die Behörden im Rahmen eines Kontaktes zwischen einer gehörlosen Person und eben dieser Behörde. Die Behörden und konzessionierten Unternehmen sind verpflichtet, ihre **Dienstleistungen anzupassen**, so dass die Inanspruchnahme des Angebotes auch für Menschen mit Behinderungen in gleichwertiger Weise möglich ist (Art. 3 Bchst. e BehiG). Vereinzelt ist die im BehiG verankerte Anpassungspflicht bereits auf Gesetzes- und Verordnungsebene in Artikel 14 BehiG sowie in den Artikel 9 bis 11 BehiV konkretisiert. Die Regelungen sind allerdings nicht abschliessend; vielmehr sind die Anpassungsleistungen jeweils für den konkreten Fall vorzunehmen. Typisch sind bauliche und technische Anpassungen wie zum Beispiel:

■ **Bauliche Massnahmen:** Die Behörden und konzessionierten Unternehmen sind verpflichtet, bauliche Vorkehrungen zu treffen, sofern dies erforderlich ist, um die Dienstleistung zugänglich zu machen. Beispiele sind rollstuhlgängige Schalter und barrierefreie Sitzungszimmer.³²⁵

■ **Technische Massnahmen:** Ferner sind die Behörden des Bundes gemäss Artikel 14 BehiG verpflichtet «im Verkehr mit der Bevölkerung» Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse der Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung zu nehmen und hierbei zum Beispiel technische Massnahmen wie Transkriptionsgeräten, Brailleschrift, Erstellung barrierefreier PDF- und Word-Dokumente zur Verfügung zu stellen. Zu diesen technischen Massnahmen zählt auch das Zur-Verfügung-Stellen einer Gebärdendolmetschdienstes.

■ **Barrierefreies Internet im Besonderen:** Spezifische Regelungen gelten auch im Bereich des Internets. Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen sind über das Internet für Sprach-, Hör- und Sehbehinderte sowie Menschen mit einer motorischen Behinderung zugänglich zu machen (Art. 10 Abs. 1 BehiV). Zu diesem Zweck müssen die Internetangebote die internationalen Informatikstandards einhalten,

³²⁴ Vgl. Art. 9 Abs. 2 BehiV i.V.m. Art. 7a Abs. 1 lit. c RVOV.

³²⁵ Die Pflichten zur baulichen Anpassung bestehen unabhängig vom Vorliegen eines baubewilligungspflichtigen Bauvorhabens (vgl. Kapitel «Bauten und Anlagen»).

insbesondere die Richtlinien des World Wide Web-Consortiums (W3C) über den Zugang zu Internetseiten (WCAG).³²⁶

Die Verpflichtungen zur technischen und baulichen Anpassung der Dienstleistungen unterliegen dem **Verhältnismässigkeitsgrundsatz**. Sie gehen nur soweit, als sie nicht anderen Interessen entgegenlaufen wie z.B. Interessen der Wirtschaftlichkeit oder der Verkehrs- und Betriebssicherheit. Denkbar ist auch eine partielle Beseitigung einer Benachteiligung (wie z.B. die stufenweise Anpassung der Internetseiten an die Standards der Barrierefreiheit), wenn etwa die Kosten oder organisatorischen Aufwendungen für eine umfassende und kurzfristige Anpassung einen unverhältnismässigen Aufwendungen generieren. Ist es nicht möglich, die benachteiligungsfreie Inanspruchnahme einer Dienstleistung mittels verhältnismässiger Massnahmen zu gewährleisten, besteht nach Artikel 9 Absatz 3 BehiV die Pflicht, die (persönliche) **Hilfestellung** zu erbringen, die notwendig ist, um die fehlenden technischen Möglichkeiten zu kompensieren (z.B. durch Unterstützung beim «Ausfüllen von Formularen», bei der «Benützung eines Apparats» und beim «Auffinden von Räumlichkeiten»). Allerdings sind Hilfestellungen durch das Personal einer Behörde oder eines konzessionierten Unternehmens lediglich subsidiär zulässig, da sie die von einer Behinderung betroffenen Personen dem Gefühl der Abhängigkeit oder gar dem Risiko der Stigmatisierung aussetzen.

Neben den Regelungen des BehiG sowie der BehiG verfügen **spezialgesetzliche Erlasse einzelne Regelungen**, die das Benachteiligungsverbot des BehiG konkretisieren. Von Bedeutung sind insbesondere Bestimmungen im Fernmelderecht, im Bereich Radio und Fernsehen sowie im Steuerrecht. Diese werden im Folgenden kurz dargestellt:

Besondere Bestimmungen im Fernmelderecht

Die Dienste der **Grundversorgung im Fernmeldebereich** (Telefon, Internet u.a.) müssen so angeboten werden, dass Menschen mit Behinderungen sie in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderungen beanspruchen können (Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG). Zu diesem Zweck hat die Konzessionärin der Grundversorgung dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Sprechstellen den Bedürfnissen der sensorisch oder bewegungsbehinderten Menschen entsprechen. Des Weiteren muss für Menschen mit Hörbehinderung ein Dienst für die Vermittlung und Umsetzung der Mitteilungen und für Menschen mit Sehbehinderung ein Auskunftsdienst und ein Vermittlungsdienst zur Verfügung stehen. Sämtliche Spezialdienste sind unentgeltlich zur Verfügung zu stellen (Art. 33 Abs. 1 FDV). Zudem müssen die Verbindungsgebühren, die verrechnet werden, gegenüber den übrigen Tarifen diskriminierungsfrei sein (Art. 33 Abs. 2 FDV).

Besondere Bestimmungen bei Radio und Fernsehen

Die **Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)** muss in jeder Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch) mindestens eine Informationssendung ausstrahlen, die in Gebärdensprache aufbereitet ist (Art. 7 Abs. 2 RTVV). Ferner ist sie verpflichtet, pro Jahr in jeder Sprachregion mindestens 24 Fernsehsendungen auszustrahlen, die mit Audio-Beschreibung für Menschen mit Sehbehinderung aufbereitet sind (Art. 7 Abs. 3 RTVV). **Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot**, die ihr Programm nicht in Zusammenarbeit mit der SRG ausstrahlen, müssen den Menschen mit Hör- und Sehbehinderung zur Hauptsendezeit wöchentlich mindestens eine behindertengerecht aufbereitete Sendung anbieten (Art. 8 Abs. 2 RTVV). Das Bundesamt für Kommunikation BAKOM befreit die Fernsehveranstalter von dieser Pflicht, wenn ihr jährlicher Betriebsaufwand weniger als 1 Million Franken beträgt,

³²⁶ Für die Einheiten der zentralen Bundesverwaltung gelten gar die Vorgaben der Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten (P028) (vgl. Naguib (2011), S. 10. Voraussetzung für das Recht ist allerdings, dass die Person, die eine spezifische Leistung verlangt, die Behörden im Vorfeld darüber in adäquater Weise informiert.

oder wenn ihr Programm für die behindertengerechte Aufbereitung nicht geeignet ist oder wenn sie ein Programm mit geringerer Sendetätigkeit ausstrahlen (Art. 8 Abs. 2 RTVV).

Neben den verbindlichen Pflichten müssen **Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot weiterführende Massnahmen zur Gleichstellung** ergreifen. Sie haben die Pflicht, einen angemessenen Anteil der Sendungen in einer für Menschen mit Seh- und Hörbehinderung geeigneten Weise aufzubereiten (Art. 7 Abs. 3 RTVG). Für die **Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)** sowie für **Fernsehveranstalter, die ihr Programm in Zusammenarbeit mit der SRG ausstrahlen**, werden konkrete Vorgaben gemacht.³²⁷ Sie sind verpflichtet, den Anteil untertitelter Fernsehsendungen in ihrem redaktionellen Programm in jeder Sprachregion schrittweise auf einen Drittel der gesamten Sendezeit auszubauen. Der Umfang der von der SRG zu erbringenden Leistungen sowie der Zeitplan für die Umsetzung werden in einer Vereinbarung zwischen der SRG und den betroffenen Behindertenverbänden festgelegt. Das Bundesamt für Kommunikation BAKOM prüft mindestens alle drei Jahre die Möglichkeit einer Erhöhung des Anteils an behindertengerecht aufbereiteten Fernsehsendungen. Erscheint die geltende Regelung nicht angemessen, beantragt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) dem Bundesrat deren Änderung.

Besondere Bestimmungen im Steuerrecht

Die **Steuerrechtsgesetzgebung des Bundes** sieht vor, dass bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden von den gesamten steuerbaren Einkünften jene Kosten abgezogen werden können, die zur Erzielung dieser Einkünfte notwendig sind. Zu diesen Abzügen zählen die behinderungsbedingten Kosten der Steuerpflichtigen oder der von ihnen unterhaltenen Personen, soweit sie die Kosten selber tragen (Art. 9 Abs. 1 Bchst. h^{bis} Steuerharmonisierungsgesetz, Art. 33 Abs. 1 Bchst. h^{bis} Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG). Ziel der Regelung ist es, «die Steuerbelastung der besonders stark betroffenen Behinderten zu erleichtern».³²⁸ Um abzugsfähig zu sein, müssen die Kosten als direkte Folge einer Behinderung anfallen (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»)³²⁹ Daher ist zu klären, «ob die zum Abzug beantragten Kosten einer Massnahmen zur Integration von körperlich, geistig und psychisch behinderten Menschen in die Gesellschaft dienen oder nicht. Zu beachten ist, dass solche Kosten – gleich wie die Abzüge für Krankheitskosten (..) – von den Lebenshaltungs- und Luxuskosten abzugrenzen sind»³³⁰.

Das Kreisschreiben Nr. 11 vom 31. August 2005 der Eidgenössischen Steuerverwaltung enthält einen Katalog von verschiedenen abzugsfähigen Kosten.³³¹ Dazu zählen neben Assistenzkosten etwa Kosten für Haushaltshilfen und Kinderbetreuung, für den Aufenthalt in Tagesstrukturen, für Heim und Entlastungsaufenthalte sowie für heilpädagogische Therapien und Sozialrehabilitationsmassnahmen. Abzugsfähig sind auch behinderungsbedingte Transport- und Fahrzeugkosten, Kosten für Blindenführhunde, für Hilfsmittel, Pflegeartikel und Kleider. Ebenfalls abgezogen werden können Wohnkosten infolge behinderungsbedingter Umbauten, Anpassungen oder Unterhaltvorkehrungen. Schliesslich fallen Kosten für Privatschulen unter die Abzugsfähigkeit, sofern mittels Bericht des zuständigen kantonalen schulpsychologischen Dienstes nachgewiesen ist, dass es sich um die einzig mögliche und notwendige Massnahmen für eine angemessene schulische Ausbildung handelt.

³²⁷ Art. 7 Abs. 1 RTVV i.V.m. Art. 25 Absatz 4 RTVG.

³²⁸ Botschaft BehiG, SR 1788.

³²⁹ Richner et al. (2009), Art. 33, Rz. 163; Zigerlig & Jud (2008), Art. 33, Rz. 32q.

³³⁰ Urteil 2C_588/2011, Erw. 3.2.

³³¹ S. 7-10.

9.6.2 Rechtslage bei Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden haben sie sich an das **verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung** zu halten (Art. 8 Abs. 2 BV). Auch verfügen verschiedene Kantone über eigene Diskriminierungsverbote in ihren Verfassungen (AR³³², BE³³³, BL³³⁴, BS³³⁵, GE³³⁶, GR³³⁷, LU³³⁸, NE³³⁹, SZ³⁴⁰, VD³⁴¹, ZH³⁴²). Ausserdem enthalten die Verfassungen der BS³⁴³, GE³⁴⁴ und ZH³⁴⁵ einen ausdrücklichen Anspruch auf einen benachteiligungsfreien Zugang zu staatlichen Dienstleistungen, soweit dies wirtschaftlich zumutbar ist.

Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot gewährt einen dem Benachteiligungsverbot des BehiG analogen Schutz. Untersagt ist jede von einer staatlichen Behörden vorgenommene direkte oder indirekte Diskriminierung.³⁴⁶ Kantone und Gemeinden sind auch zu im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu Anpassungsleistungen verpflichtet, um Nachteile auszugleichen. Verletzungen können vor der zuständigen Verwaltungs- bzw. Gerichtsbehörde eingeklagt.

9.6.3 Rechtslage bei Dienstleistungen Privater

Verbot der Diskriminierung gemäss BehiG

Nicht konzessionierte private Anbieter von Dienstleistungen unterstehen dem **Diskriminierungsverbot des BehiG** (Art. 6 BehiG, Art. 2 BehiV).³⁴⁷ Beispiel einer verbotenen Diskriminierung ist die Verweigerung des Einlasses in ein Restaurant, weil eine Person mit Behinderung als störend empfunden wird. Demgegenüber keine Diskriminierung ist die Verweigerung des Abschlusses einer Zusatzversicherung mit einem Paraplegiker, weil nach Erfahrungswerten ein behinderungsbedingt stark erhöhtes Schadensrisiko besteht (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»)³⁴⁸ Nach Auffassung des Bundesgerichts (BGE 138 I 475) ebenfalls kein Verstoß ist die Verweigerung des Einlasses eines Mannes im Rollstuhl in ein Kino, weil der Kinobetreiber Sicherheitsbedenken hat.

Private Dienstleister sind **nicht verpflichtet, Anpassungsleistungen zu erbringen**. Demgegenüber sehen **zwei Kantone (BS³⁴⁹, GE³⁵⁰) in ihren Verfassungen eine Anpassungspflicht auch für private Dienstleister vor** und gehen damit über das BehiG hinaus. Zum Beispiel müssen sie ihre Internetseiten

³³² AR: Art. 5 Abs. 2 KV Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV AR; bGS 111.1).

³³³ BE: Art. 10 Abs. 1 KV Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE; BSG 101.1).

³³⁴ BL: § 7 Abs. 2 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL; SGS 100).

³³⁵ BS: § 8 Abs. 2 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV BS; SG 111.100).

³³⁶ GE: Art. 15 Abs. 2 Constitution de la République et canton de Genève vom 14. Oktober 2012 (Cst-GE; RSG A 2 00).

³³⁷ GR: Art. 7 Abs. 2 KV GR verweist mit einer einmaligen und schlanken Regelung auf die BV und die für die Schweiz verbindlichen internationalen Übereinkommen: «Die Grundrechte und Sozialziele sind im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleistet».

³³⁸ LU: § 10 Abs. 2 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV LU; SRL 1): «Die Grundrechte sind nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet».

³³⁹ NE: Art. 8 Abs. 2 KV Constitution de la République et Canton de Neuchâtel vom 24. September 2000 (Cst-NE; RSN 101).

³⁴⁰ SZ: § 10 Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV SZ; SRSZ 100.100): «Der Kanton gewährleistet die Grundrechte, die in der Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht verankert sind».

³⁴¹ VD: Art. 10 Abs. 2 Constitution du Canton de Vaud vom 14. April 2003 (Cst-VD; RSV 101.01).

³⁴² ZH: Art. 11 Abs. 2 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH; ZH-Lex 101).

³⁴³ BS: § 8 Abs. 3 KV BS.

³⁴⁴ GE: Art. 16 Abs. 1 Cst-GE.

³⁴⁵ ZH: Art. 11 Abs. 4 KV ZH.

³⁴⁶ Pärli & Studer (2014), Rz 333.

³⁴⁷ BVGE 2008/26, Erw. 4.2; Botschaft BehiG, S. 1780; Landolt, Das behinderte Kinde, S. 189.

³⁴⁸ BGer 5P.97/2006.

³⁴⁹ BS: § 8 Abs. 3 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV BS; SG 131.222.1).

³⁵⁰ GE: Art. 16 Abs. 1 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RSG A 2 00).

nicht barrierefrei gestalten. Trotzdem besteht ein Recht auf minimale Leistungen, welche mit lediglich sehr geringem Aufwand realisiert werden können, sofern dadurch vermieden wird, dass die Betroffenen von einem Dienstleistungsangebot ausgeschlossen werden.³⁵¹ Zum Beispiel hat die Kundin eines Lebensmittelgeschäfts ein Recht darauf, dass sie bei der Suche eines Produkts unterstützt wird,³⁵² aber es kann von Detailhändlern nicht verlangt werden, dass sie ihre Produkte mit Brailleschrift anschreiben.

Bei einer **mutmasslichen Diskriminierung** kann vor dem zuständigen Zivilgericht Klage erhoben werden. Die Klägerin bzw. der Kläger muss beweisen, dass die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung erfolgt ist. Gelingt der Beweis, hat das beklagte Unternehmen zu beweisen, dass die Benachteiligung sachlich gerechtfertigt ist und nicht aus Absicht erfolgte. Stellt das Gericht eine Diskriminierung fest, besteht ein **Anspruch auf Entschädigung** von maximal 5'000 CHF (Art. 8 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 2 BehiG). Zusätzlich besteht ein Verbandsklagerecht. Dieses sieht einen Anspruch auf gerichtliche Feststellung einer Diskriminierung vor, aber keinen Anspruch auf Beseitigung, Unterlassung oder Entschädigung (Art. 9 Abs. 3 Bchst. a BehiG). Voraussetzung für die Verbandsklage ist, dass sich die Benachteiligung auf eine grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen auswirken kann.

Weitere Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung im Privatrecht

Weitere Gesetzesbestimmungen, die in beschränktem Rahmen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater gewähren, bestehen im zivilrechtlichen **Persönlichkeitsschutz** (Art. 27-28I Zivilgesetzbuch)³⁵³ und dem Grundsatz von **Treu und Glauben** (Art. 2 Zivilgesetzbuch).³⁵⁴ Ferner von Bedeutung ist der **Grundsatz des Verbots sittenwidrigen Verhaltens** (BGE 129 III 35), auf dessen Grundlage das Bundesgericht im Urteil 129 III 35 aus dem Jahr 2004 eine Pflicht zum Abschluss eines Vertrags hergeleitet hat (Kontrahierungspflicht). Die **Vertragsabschlusspflicht** setzt voraus, dass ein Unternehmen seine Waren oder Dienstleistungen allgemein und öffentlich anbietet. Und er kann sich nur auf Güter und Leistungen beziehen, die zum **Normalbedarf** gehören.³⁵⁵ Des Weiteren besteht die Pflicht nur, wenn dem Interessenten bzw. der Interessentin aufgrund der starken Marktstellung des Anbieters zumutbare **Ausweichmöglichkeiten fehlen**.³⁵⁶ Schliesslich kann von einer Kontrahierungspflicht nur dann ausgegangen

³⁵¹ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 301f.

³⁵² Naguib & Fuchs (2014), Wohnen, Rz 468. Dieses Recht ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Grundsatz von Treu und Glauben.

³⁵³ Zur Bedeutung von Art. 27ff. ZGB für den Schutz vor Diskriminierung vgl. Naguib (2009), Vertragsabschluss, S. 1007f.; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 306ff.; Naguib & Fuchs (2014), Rz 486-489.

³⁵⁴ Zur Bedeutung des Grundsatzes von Treu und Glauben für den Schutz vor Diskriminierung vgl. u.a. Jaun (2007), S. 474; Arnet (2007), Rz 448; Naguib (2009), S. 1010; BGE 138 III 411, Erw. 3.1-3.6.

³⁵⁵ Entscheidend ist dabei nicht die Frage nach dem Normalbedarf aus Sicht der Gesamtgesellschaft, sondern aus Sicht derjenigen Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind. So weisen Markus Schefer und Caroline Hess-Klein im Kommentar zum Gleichstellungsgesetz darauf hin, dass unabhängig von der Bedeutung des Gutes bei Menschen mit Behinderungen eine Verletzung des Grundsatzes vorliegen kann. Denn anders als im Falle eines Interessenten oder einer Interessentin ohne Behinderung gebe hier nicht allein die gesellschaftliche und individuelle Bedeutung der nachgesuchten Ware oder Dienstleistung den Ausschlag für die Intensität der Betroffenheit, sondern die Schlechterstellung wegen einer Behinderung. Daher sei das Kriterium davon abhängig, wie elementar die in Frage stehende Ware oder Dienstleistung für die Lebensführung des betroffenen Menschen mit Behinderung ist. Am Beispiel der Luxus-Kreuzfahrt illustriert liege der Grund darin, dass die Person wegen der Behinderung abgelehnt werde, und nicht darin, dass solche Luxusreisen für das gesellschaftliche und private Leben besonders wichtig wären. Anders ist die Situation in VerGer, Urteil vom 31.01.2006, VerwG VG.2005.00028, Erw. 6b, betreffend Verweigerung einer Spitalzusatzversicherung, die die freie Arztwahl ermöglicht hätte. Die freie Spitalwahl ist gemäss Kläger deshalb nötig, weil er als Anwalt in Verfahren gegen den Spital Glarus und einzelnen Ärzt_innen involviert ist (I. In Erwägung).

³⁵⁶ Auch die Auslegung der Voraussetzung der fehlenden Ausweichmöglichkeiten muss allerdings der jeweiligen (behinderungsbedingte) Situation angemessen vorgenommen werden. Bei Menschen mit Behinderungen kann es nicht in gleicher Weise zur Anwendung gelangen wie bei nicht behinderten Menschen. Da Menschen mit Behinderungen immer noch von vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen werden, kann die entsprechende Weigerung bestehende Ausschlussmechanismen verstärken oder dazu beitragen, dass sie aufrechterhalten werden. Daher muss sich die bundesgerichtliche Praxis zum Kriterium der fehlenden Ausweichmöglichkeiten i.S. einer verfassungskonformen Interpretation an der besonderen Situation von Menschen mit Behinderungen

werden, wenn der Dienstleister keine sachlich gerechtfertigten Gründe für die Verweigerung anzugeben vermag. Ungeklärt sind die Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung.³⁵⁷

Weitere Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung im Verwaltungsrecht

Zusätzlich zu den genannten rechtlichen Regelungen im BehiG und im allgemeinen Privatrecht gibt es im Bundesrecht und im kantonalen Verwaltungsrecht vereinzelte polizei- und subventionsrechtlichen Bestimmungen, die bis zu einem gewissen Mass vor Diskriminierung durch Private Schutz gewähren. Von Bedeutung sind neben einzelnen ausdrücklichen Diskriminierungsverboten insbesondere das Rechtsmissbrauchsverbot³⁵⁸ sowie das Grundsprinzip der öffentlichen Sittlichkeit.³⁵⁹ Eine Übersicht zu den zahlreichen Regelungen ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Zur Illustration sollen einzig beispielhaft Diskriminierungsverbote im Subventionsrecht und das Missbrauchsverbot im Recht der Versicherungsaufsicht kurz dargestellt werden:

Im **Subventionsrecht** kommt es vor, dass **Finanzhilfen an die Bedingung der Einhaltung von Diskriminierungsverboten gekoppelt** werden. Dazu zählen z.B. die Jugendförderung³⁶⁰, die Investitionsförderung im kombinierten Verkehr³⁶¹ und die Beschäftigungsbeihilfen in der Zins- und Mietbeihilfe.³⁶² Ein weiteres Beispiel ist das Genfer Gesetz über die Strukturen der Kindertagesstätten (LSAPE).³⁶³ Bei mutmasslichen Verstössen gegen die Bestimmungen können Subventionen gekürzt oder ganz gestrichen werden.

Im **Polizeirecht** kann das Beispiel der **Aufsicht über die Privatversicherer** genannt werden: Der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht kommt die Aufgabe zu, die Versicherten gegen Missbräuche der Versicherungsunternehmen zu schützen³⁶⁴ und gegen Missstände einzuschreiten.³⁶⁵ Nach Artikel 117 Absatz 1 der Aufsichtsverordnung³⁶⁶ zählt die nicht gerechtfertigte Benachteiligung zu den rechtswidrigen Miss-

gen orientieren. Darnach das Gericht davon ausgeht, dass der in Frage stehende Interessent grundsätzlich am Markt teilnehmen und von bestehenden Auswahlmöglichkeiten Gebrauch machen könne; vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 318.

³⁵⁷ Auch hier ist die spezifisch vulnerable Situation von Menschen mit Behinderungen mit einzubeziehen. Daher genügt es etwa für die Verweigerung einer Zusatzversicherung nicht, wenn lediglich Erfahrungswerte für ein signifikant erhöhtes Schadensrisiko vorliegen. Vielmehr setzt die Rechtfertigung voraus, dass ein Unternehmen sich auf versicherungsmathematisch einwandfreie Statistiken stützen kann. Demgegenüber hat das Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahre 2006 anders entschieden und erachtete Erfahrungswerte als genügend erachtet (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»).

³⁵⁸ Waldmann (2007), S. 68; Kalbermatten (2010), S. 89-95, 132-134; Naguib (2014), Rz. 702; Bruhlhart (2007); BGE 131 I 185, Erw. 3.2.4; 138 III 411.

³⁵⁹ Vgl. etwa BGE 58 I 219, Erw. 2, in welchem das Bundesgericht 1932 die Verbreitung judenhetzerischer Schriften ohne weiteres als einen Verstoß gegen die « öffentliche Ordnung und Sittlichkeit » bezeichnete; Van Spyk (2011), S. 88.

³⁶⁰ Art. 3 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom 1.1.2013 (KJFG; SR 446.1) besagt, dass der Zugang zu den Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit allen Kindern und Jugendlichen in gleicher Weise offen stehen soll, « unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Aufenthaltsstatus, Herkunft, Rasse, religiöser oder politischer Überzeugung oder Behinderung ». Das Gesetz dient auch der Unterstützung privater Trägerschaften (Art. 1). Nach Art. 6 Abs. 1 lit. c vorausgesetzt ist u.a., dass sie « dem Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (...) Rechnung tragen ». Nicht erfüllt ist dies, wenn eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes vorliegt. Finanzhilfen werden verweigert, wenn gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. b « Bedingungen nicht erfüllt oder Auflagen nicht eingehalten sind ». Fehlbare Private können von der weiteren Förderung ausgeschlossen werden (Abs. 2).

³⁶¹ Gemäss Art. 4 Abs. 3 lit. b Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs (BGFV; SR 740.12) werden Investitionsbeiträge an Eisenbahnunternehmen und Dritte zur Förderung des kombinierten Verkehrs nur ausgerichtet, wenn das gesuchstellende Unternehmen « allen Benützern den diskriminierungsfreien Zutritt gewährleistet »

³⁶² Art. 7 Ordonnance relative au contrôle du respect des conditions d'octroi des aides financières en matières de développement économique du 27.6.2006 (SR 901.61).

³⁶³ Loi du 14 novembre 2003 sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (LSAPE; RSG J 6 29).

³⁶⁴ Art. 1 Abs. 2, 46 Abs. 1 lit. f VAG i.V.m. Art. 98 Abs. 3 BV.

³⁶⁵ Art. 46 Abs. 1 lit. g VAG.

³⁶⁶ Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (AVO; SR 961.011).

brauchstatbeständen: Als Missbrauch gilt auch die Benachteiligung durch eine juristisch oder versicherungstechnisch nicht begründbare erhebliche Ungleichbehandlung,³⁶⁷ etwa, «wenn einzelne Gruppen von Prämienzahler innerhalb innerhalb des Tarifs stärker als andere Gruppen belastet werden, obwohl dies sachlich nicht gerechtfertigt ist»³⁶⁸. Ebenso missbräuchlich wäre ein sachlich nicht gerechtfertigter Ausschluss von spezifischen Gruppen vom Versicherungsschutz.³⁶⁹ So wäre die Verweigerung des Versicherungsabschlusses aufgrund einer Behinderung oder chronischen Krankheit ohne Nachweis eines behinderungs- bzw. krankheitsbedingt erhöhten Schadensrisikos ein Fall von Missbrauch.

9.6.4 Rechtslage zur Förderung der Chancengleichheit und Integration

Der Bund kann aufgrund des BehiG in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung nicht gewinnorientierte Organisationen und **Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen** Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen (Art. 14 Abs. 3 Bchst. b BehiG). Ausserdem kann auch im Bereich der Dienstleistungen **Programme** durchführen und **Finanzhilfen** leisten (Art. 16 BehiG). Die Programme können gemäss Absatz 2 in Artikel 16 BehiG unter anderem die Bereiche Kultur (Bchst. e) und Sport (Bchst. f) betreffen.

³⁶⁷ Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004 (VAG; SR 961.01).

³⁶⁸ Waldmann (2007), 132-134; Naguib (2014), Rz. 702; BGE 131 I 185, Erw. 3.2.4; 138 III 411; bis zum BGE 138 III 411 hat es das Bundesgericht abgelehnt, das verfassungsmässige Gebot der Gleichbehandlung auf private Versicherungen anzuwenden; kritisch auch Kalbermatten (2010), S. 89-95, 132-134; und Bruhlhart (2007).

³⁶⁹ Umstritten ist die Frage, wann eine Anknüpfung an ein sensibles Merkmal gerechtfertigt ist. Während ein Teil der Lehre argumentiert, dass Missbrauch zumindest da vorliegt, wo eine Benachteiligung das Risiko einer Zementierung eines bereits bestehenden Stigmas einer Gruppe berge, räumen andere Meinungen einer objektiv nachvollziehbaren Risikoeinstufung prinzipiell Vorrang ein. So im Falle der unterschiedlichen Prämien abgestuft nach Nationalität: Waldmann (2007), S. 65-78, insb. 76; und Beck (2007), S. 100-101, argumentieren mit einem stigmatheoretischen Ansatz; anderer Auffassung BJ, Motorhaftpflichtversicherung, S. 80-87; Bruhlhart (2007), S. 88-96; ausführlich hierzu Kalbermatten (2010), Gleichbehandlungsgebot, S. 89-95, 132-134.

10 Konfliktfälle und Durchsetzung des Rechts

Im vorliegenden Kapitel werden bereichsübergreifende Aspekte zu Konfliktfällen und zur Durchsetzung des Rechts präsentiert, während bereichsspezifische Erkenntnisse in den einzelnen thematischen Kapiteln (Bau, öffentlicher Verkehr, Aus- und Weiterbildung, Dienstleistungen, Erwerb) dargestellt werden.

Ob von Benachteiligung Betroffene sich zur Wehr setzen können, hängt vorab davon ab, wie der Schutz im geltenden Behindertengleichstellungsrecht ausgestaltet ist.³⁷⁰ Daher werden die Einschätzungen der Behindertenorganisationen, Fachstellen und Anwälte/innen zum Schutzgehalt des Behindertengleichstellungsrechts sowie zur Wirksamkeit der Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbote hier als Erstes dargestellt.

Anschliessend werden die Befragungsergebnisse zu Häufigkeit und Art der Konfliktfälle sowie zum Umgang mit diesen präsentiert. Als Drittes werden die bekannten Gerichtsfälle quantitativ charakterisiert. Schliesslich wird ausgeführt, wie die Behindertenorganisationen, Fachstellen und Anwälte/innen die Instrumente zur Durchsetzung des Rechts beurteilen, welche Probleme sie bei der Durchsetzung der Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbote sehen und was für Vorschläge sie zu deren Behebung haben.

Ergänzend zu den eigenen Erhebungen wird an jeweils passender Stelle kurz auf die Resultate der parallel erarbeiteten Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR³⁷¹ zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen hingewiesen, soweit sie die Durchsetzung der Rechtsansprüche des BehiG betrifft.

10.1 Einschätzungen zum Schutzgehalt

Die Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen wurden gefragt, wie sie die Schutzwirkung des Behindertengleichstellungsgesetzes als Ganzes sowie in den einzelnen Sachbereichen beurteilen. Zu diesen Fragen haben auch die interviewten Expert/innen sowie die im Rahmen der SKMR-Studie befragten Anwältinnen und Anwälte Stellung bezogen.

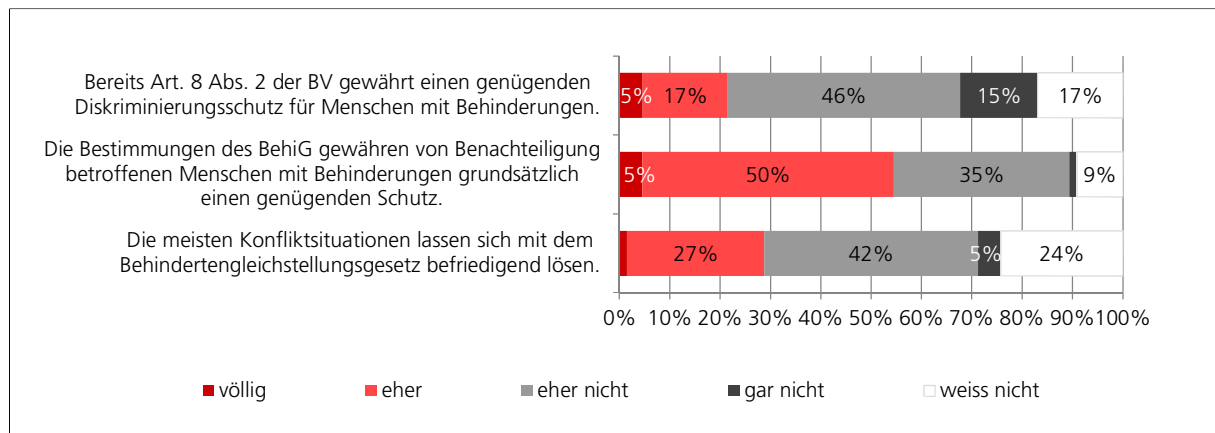
10.1.1 Globale Beurteilung

Die Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen haben mehrheitlich die Einschätzung, dass es das Behindertengleichstellungsgesetz braucht: Denn lediglich ein kleiner Teil von ihnen qualifiziert den **verfassungsverrechtlichen Diskriminierungsschutz** als ausreichend - der überwiegende Teil der Antwortenden erachtet ihn als ungenügend (vgl. **Abbildung 59**). Etwas mehr als die Hälfte der Behindertenorganisationen und Fachstellen ist der Meinung, dass die **Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes** von Benachteiligung betroffenen Menschen mit Behinderungen grundsätzlich einen genügenden Schutz bieten. Etwas mehr als ein Drittel schätzt den Schutz als eher ungenügend ein. Nur der kleinere Teil der Befragten ist dagegen der Meinung, dass sich die meisten **Konfliktsituationen** mit dem Behindertengleichstellungsgesetz befriedigend lösen lassen. Dieses scheinbar widersprüchliche Resultat lässt sich allenfalls dahingehend interpretieren, dass das Schutzkonzept an sich überwiegend als richtig erachtet wird, aber bei den Rechtsansprüchen und Durchsetzungsinstrumenten Schwächen gesehen werden.

³⁷⁰ Vgl. auch den Synthesebericht einer Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), in welcher in der ersten Hälfte 2015 der Zugang zum Rechtsschutz in Fällen der Diskriminierung untersucht wurde (Kälin & Locher laufend, S. 2).

³⁷¹ Kälin & Locher (laufend).

Abbildung 59: Beurteilung des Behindertengleichstellungsgesetzes durch die Behindertenorganisationen und Fachstellen



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
Basis: Antworten von 66 Behindertenorganisationen und Fachstellen

Von den **Anwältinnen und Anwälten**, die im Rahmen der SKMR-Studie befragt wurden, erachten nur rund die Hälfte (52%) den Schutz durch das BehiG als angemessen (16%) oder eher angemessen (32%). Dieser Wert liegt um knapp 20 Prozentpunkte tiefer als bei der gleichen Frage zum Gleichstellungsgesetz für Frau und Mann, das nach Einschätzung der Anwält/innen zu 70% einen (eher) angemessenen Schutz gewährt³⁷². Allerdings muss dazu festgehalten werden, dass ein relevanter Teil der Anwälte und Anwältinnen (39%) zum Schutzgehalt des BehiG keine Aussage machen können.

Die **Expertinnen und Experten**, die sich im Rahmen der Evaluation in vertieften Interviews äusserten, schätzen die Bedeutung des BehiG für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen dennoch als wichtig ein.

10.1.2 Einschätzungen zum Schutzgehalt in den einzelnen Sachbereichen

Die Wirksamkeit der Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes zum Schutz vor Benachteiligung und Diskriminierung wird von den **Behindertenorganisationen und ihren Fachstellen** je nach Bereich sehr unterschiedlich eingeschätzt (vgl. **Abbildung 2**). Knapp ein Fünftel der Befragten kann dazu allerdings nicht Stellung beziehen und antwortet daher mit «weiss nicht».

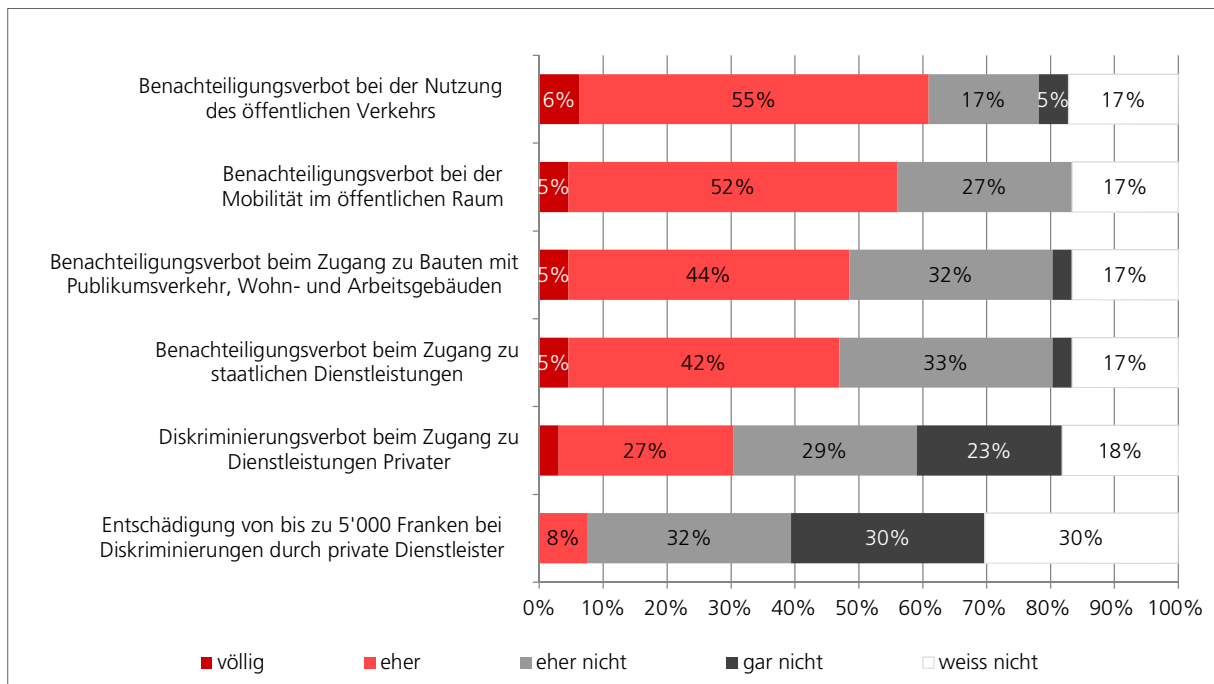
■ Den höchsten Wert erreicht mit rund 60 Prozent der Antworten, die von einem genügenden Schutz ausgehen (55% eher, 6% völlig), der **öffentliche Verkehr**. Immerhin gut ein Fünftel erachtet den Schutz in diesem Bereich jedoch als ungenügend (17% eher nicht, 5% gar nicht genügend).

■ Ähnlich wird der Schutz vor Benachteiligungen bei der **Mobilität im öffentlichen Raum** beurteilt (57% eher/völlig genügend).

■ Schon kritischer sind die Befragten bezüglich dem Benachteiligungsverbot beim Zugang zu **Bauten mit Publikumsverkehr, Wohnbauten und Gebäuden mit Arbeitsplätzen**. Noch knapp die Hälfte erachtet den Schutz hier als ausreichend, gut ein Drittel als ungenügend.

³⁷² Vgl. Kälin & Locher (laufend)

Abbildung 2: Wirksamkeit der Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbote aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen
(Grad der Zustimmung oder Ablehnung zur Aussage: «Die Bestimmung gewährt genügenden Schutz»)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
Basis: Antworten von 66 Behindertenorganisationen und Fachstellen

- Noch knapp die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, dass Menschen mit Behinderungen durch das Benachteiligungsverbot bei **staatlichen Dienstleistungen** ausreichend geschützt werden.
- Als klar ungenügend wird der Diskriminierungsschutz bei **privaten Dienstleistungen** beurteilt. Gut die Hälfte der Behindertenorganisationen und Fachstellen erachtet diesen als ungenügend, wovon knapp ein Viertel als völlig ungenügend. Ein Grossteil erachtet in diesem Zusammenhang auch die im Gesetz vorgesehene **Entschädigung bei Diskriminierungen durch Private** als ungenügend, wobei relativ viele zu dieser Frage nicht Stellung nehmen.

Die **Expert/inneninterviews** bestätigen diese Einschätzungen. Verschiedene Gesprächspartner/innen verweisen hier darauf, dass das geltende Recht insbesondere in den Bereichen Erwerb und Dienstleistungen keinen genügenden Schutz bietet. Sodann zeigt die **kleine Zahl der Fälle vor Gericht**, dass Klagen als Durchsetzungsinstrument bei Diskriminierung beim Zugang zu privaten Dienstleistungen praktisch ohne Bedeutung ist (vgl. unten).

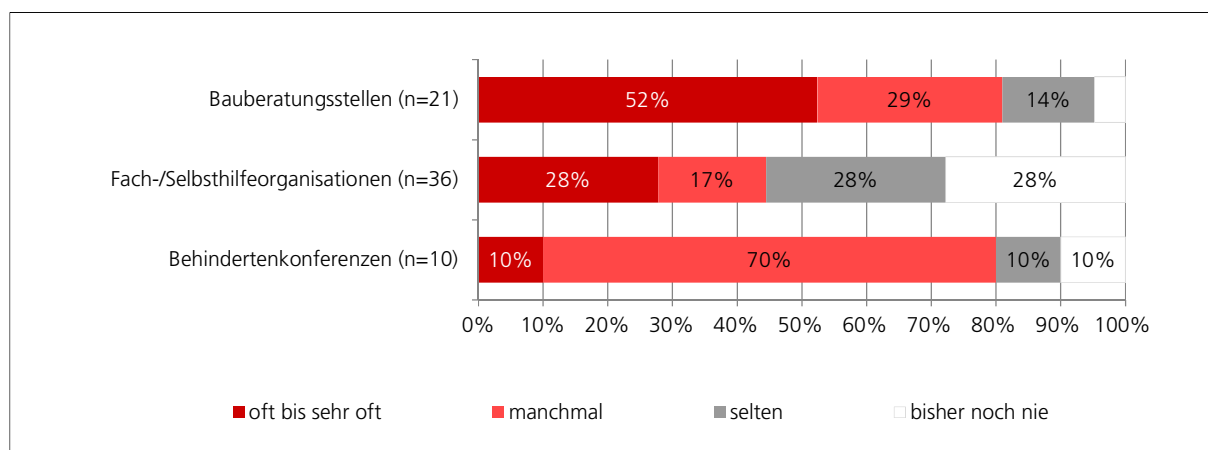
10.2 Konfliktfälle und Umgang mit Konflikten

Im Folgenden geht es darum, einen Gesamtüberblick über die Häufigkeit und Art von Konflikten und die Konfliktlösungsmechanismen im Bereich von Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zu geben, über die bereichsspezifische Betrachtung in den entsprechenden Sachkapiteln hinaus.

10.2.1 Erfahrungen der Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen mit Konfliktfällen

Im Ganzen hatten vier Fünftel aller befragten **Behindertenorganisationen und Fachstellen** bei ihrer Arbeit in den vergangenen zehn Jahren mit Konfliktfällen um eine Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zu tun. Am konfliktfernen sind die Bauberatungsstellen, von denen gut die Hälfte oft oder sehr oft bei Konflikten involviert ist (**Abbildung 60**). Auch praktisch alle Behindertenkonferenzen hatten mit Konfliktfällen zu tun, allerdings weniger häufig. Die übrigen Organisationen und Fachstellen, die im breiten Feld der Behindertenfach- und -selbsthilfe tätig sind, haben unterschiedlich grosse Erfahrung mit Streitfällen. Etliche haben bei ihrer Tätigkeit selten oder nie mit Konfliktfällen zu tun, insbesondere die Gesundheitsligen und die Organisationen der Behindertenhilfe, ausserhalb der Dachorganisation Integration Handicap. Bei Fällen von Benachteiligungen oder Diskriminierungen verweisen diese an die grösseren Organisationen oder Fachstellen, die entsprechend häufiger bei Konfliktfällen involviert sind.

Abbildung 60: Häufigkeit von Konfliktfällen in den letzten zehn Jahren (Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen)

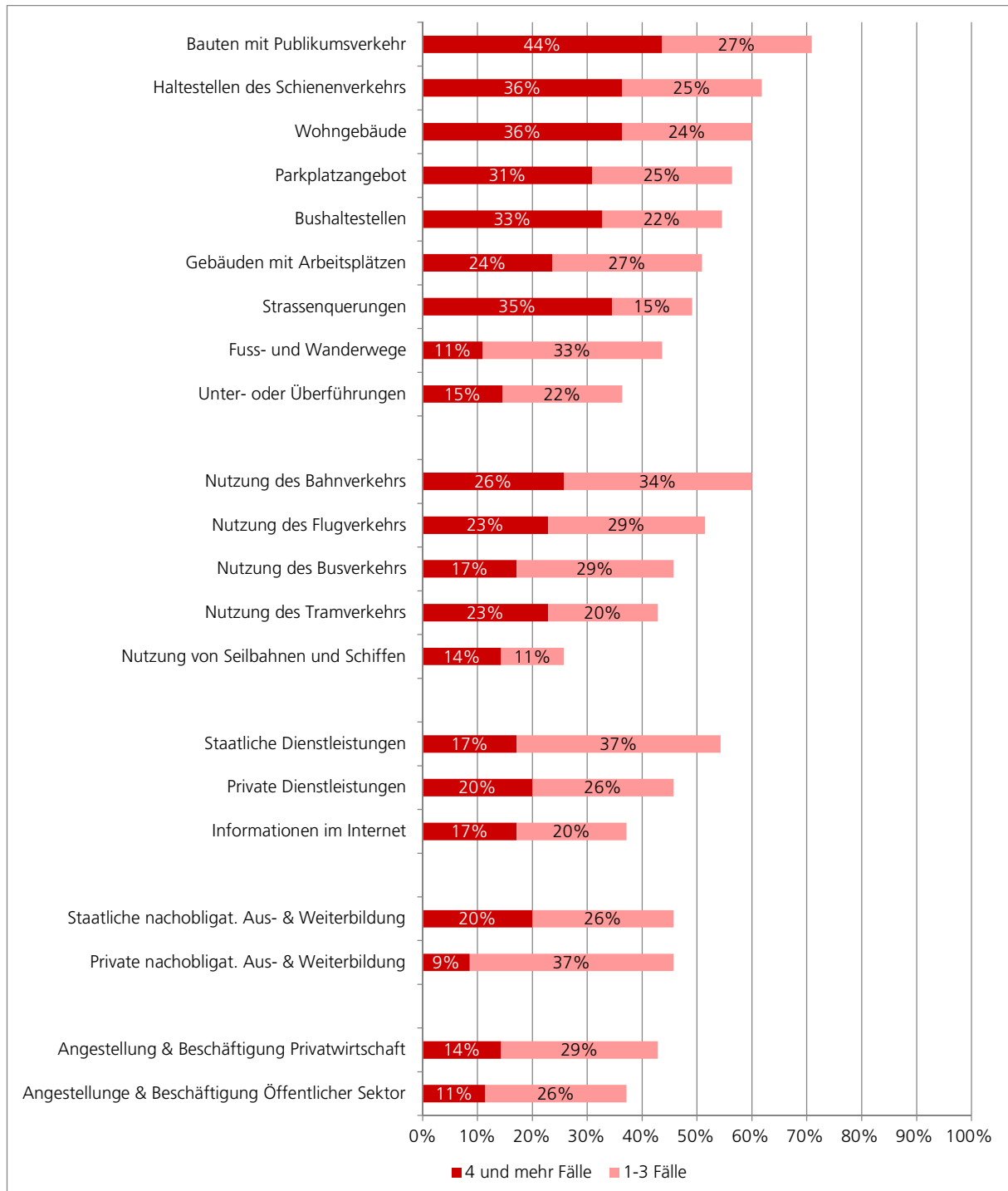


Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS

Die Behindertenorganisationen und Fachstellen, die Erfahrungen mit Konfliktfällen haben, gaben Auskunft darüber, um welche **Themen und Konfliktpunkte** es dabei ging. In **Abbildung 61** ist im Überblick ersichtlich, welche der abgefragten Themen bzw. Konfliktpunkte in den verschiedenen Bereichen im Vordergrund stehen.

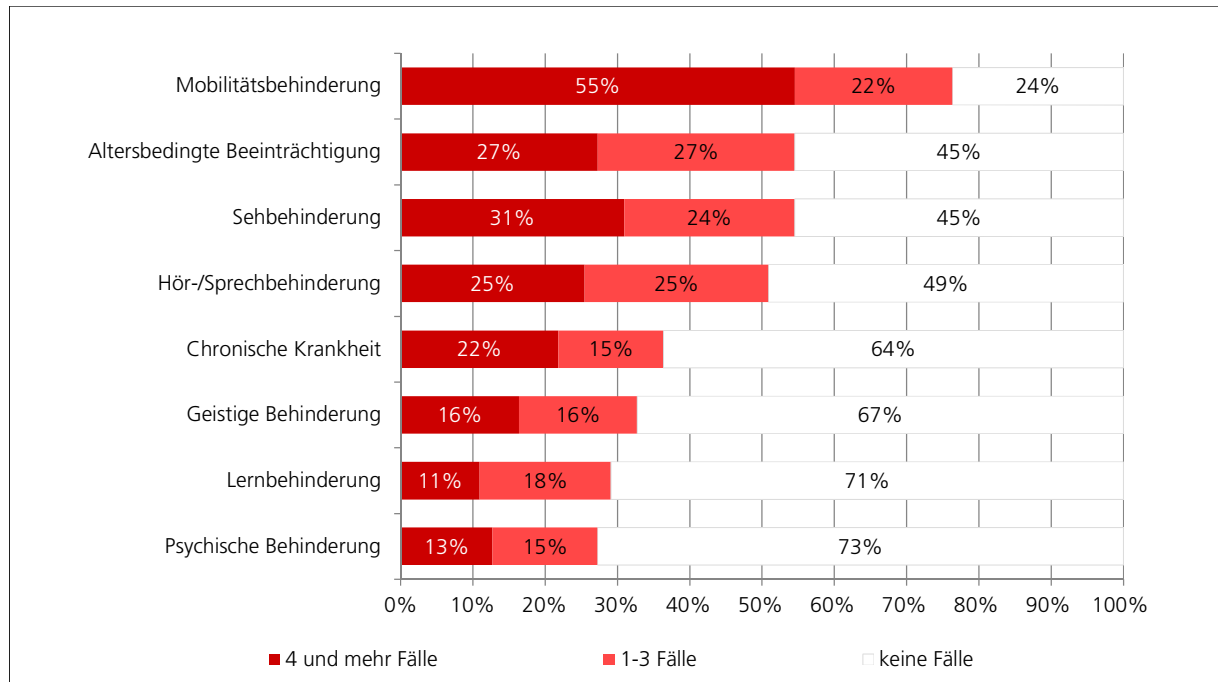
Die Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen äusserten sich auch zu den **betroffenen Behinderungsarten** (**Abbildung 62**). Über alles betrachtet, hatten sie am häufigsten mit Konfliktfällen zu tun, bei denen Menschen mit körperlichen Behinderungen betroffen waren. Allen voran waren dies Menschen mit Mobilitätsbehinderungen, gefolgt von Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen (im Sinne altersbedingter Abnahme körperlicher, psychischer oder geistiger Leistungsfähigkeit), mit Sehbehinderungen oder mit Hör- und Sprechbehinderungen. Deutlich seltener hatten es die Behindertenorganisationen und Fachstellen mit Fällen zu tun, bei denen es um andere Behinderungen ging.

Abbildung 61: Häufigkeit von Konfliktfällen nach Themen (Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen)



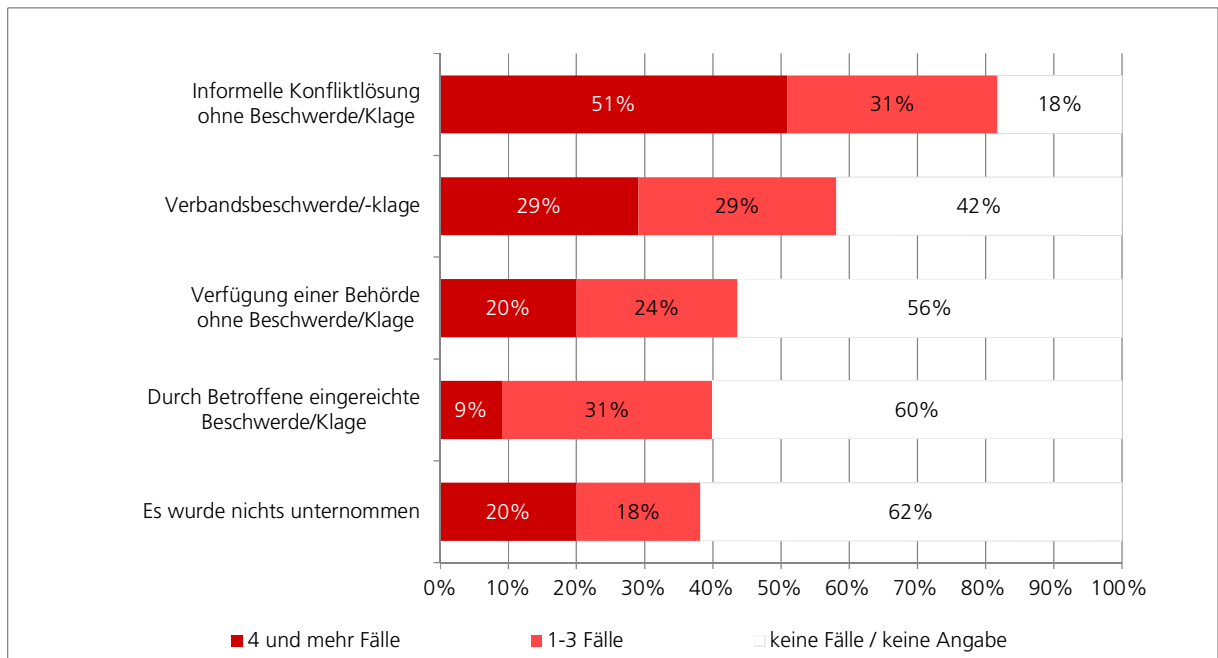
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
 Basis Baubereich: Antworten der Behindertenorganisationen und Fachstellen mit Konfliktfällen insgesamt, n=55
 Basis übrige Bereiche: Antworten der Behindertenkonferenzen/-organisationen mit Konfliktfällen, n=35

Abbildung 62: Häufigkeit von Konfliktfällen nach Behinderungsarten (Behindertenorganisationen und ihre Fachstellen)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
 Basis: Antworten von 55 Behindertenorganisationen und Fachstellen mit Konfliktfällen

Abbildung 63: Umgang mit Konfliktfällen und Konfliktlösung



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
 Basis: Antworten von 55 Behindertenorganisationen und Fachstellen mit Konfliktfällen

Das grosse Gewicht der Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen ist stark durch die Fälle der Bauberatungsstellen geprägt. Von den übrigen Behindertenorganisationen und Fachstellen hatten mindestens 40 Prozent in den vergangenen zehn Jahren auch mit Konfliktfällen zu tun, bei denen Menschen mit chroni-

schen Krankheiten, geistigen Behinderungen, Lernbehinderungen und psychischen Behinderungen von den Benachteiligungen oder Diskriminierungen betroffen waren.

Die **Behindertenorganisationen und Fachstellen** machten auch Angaben zum **Umgang mit den Konfliktfällen (Abbildung 63)**. Weitaus am häufigsten sind **informellen Konfliktlösungen** ohne anschliessende Beschwerde oder Klage: Gut 80 Prozent der befragten Stellen berichten von solchen Fällen. Am zweithäufigsten werden Fälle berichtet, bei denen - durch die eigene oder eine andere Organisation - **Verbandsbeschwerde oder -klage** eingereicht wurde (60%). Es folgen Streitfälle, bei denen die **Behörden eine Verfügung** erlassen haben, ohne dass anschliessend Beschwerde oder Klage eingereicht wurde (44%), und Fälle, bei denen die **Betroffenen Beschwerde oder Klage** erhoben haben (40%). Zwei Fünftel haben auch Konfliktfälle um Benachteiligung oder Diskriminierung erlebt, in denen **nichts unternommen** wurde (38%).

Das BehiG räumt Beschwerden und Klagen bei der Gesetzesumsetzung eine wichtige Rolle ein. Die Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap betont deshalb, dass es in der derzeitigen Pionierzeit nun auch Rechtsprechung brauche. Solange Behauptung gegen Behauptung stehe, schwimme man. Klarheit gebe es nur über Rechtsprechung, und diese nur, wenn man klagt oder Beschwerde führt. Es geht für sie bei Klagen und Beschwerden nicht darum, «mit dem Finger auf die Bösen zu zeigen», sondern eine klärende Antwort von einer rechtsprechenden Instanz zu erhalten. Wie im Kapitel «Gerichtspraxis» ausgeführt, gab es nicht sehr viele Klagen und Beschwerden. Es war eine Herausforderung, trotzdem zu klären, was Behindertengleichstellung im konkreten Fall heisst. Man habe nach wie vor viele Fälle ohne Standardantworten und müsse immer wieder das Rad neu erfinden, erklärt die Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap. Die Erarbeitung eines Kommentars zum BehiG war deshalb aus ihrer Sicht sehr wichtig. Nachdem nun durch den Kommentar und einige punktuelle Dissertationen (z.B. Aeschlimann-Ziegler 2011, Dietsche 2015) trotz wenigen Präzedenzfällen gewisse Klärungen erarbeitet sind, wird Integration Handicap künftig stärker auf leading cases setzen, in denen strittige Fragen auch für andere von Bedeutung sind.

Das EBGB hat geholfen, die Arbeiten an diesem Kommentar zu finanzieren. Und es will auch eine Datenbank zu den Urteilen und zu weiteren Gesetzen mit Bestimmungen im Bereich der Behindertengleichstellung auf Ebene Bund und Kantone aufbauen.

Der Dachverband der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH erklärt, warum er wie andere selten geklagt hat. AGILE.CH hat wie etliche Behindertenorganisationen keinen eigenen Rechtsdienst. Es fehlte an eigenen personellen Ressourcen und fremde einzukaufen, ist ein Kostenpunkt. AGILE.CH könne nur in Kooperation mit anderen Organisationen wie Integration Handicap, Procap oder Pro Infirmis Beschwerden oder Klagen erarbeiten. Hinzu kommt ein anderer Punkt, die Angst, dass man den Goodwill gegenüber den Behindertenorganisationen in der Öffentlichkeit verliert, aber auch die Angst, dass man am Schluss schlechter dasteht, wenn man verliert. Es sei ein Instrument, vor dem die Organisationen grossen Respekt hätten: «Grundsätzlich sind wir alle nicht klagesüchtig. Das Verbandsbeschwerderecht wird sehr vorsichtig eingesetzt, da man es auch nicht durch Überstrapazieren verteufeln will.» (Aeschimann, AGILE.CH)

Auch das Zentrum für selbstbestimmtes Leben ist häufig konfrontiert mit Problemfällen, die aber selten zu Gerichtsfällen werden. Das sieht es nicht als seine Aufgabe, auch wenn im Einzelfall auch schon Vorstösse gemacht wurden. Man habe sonst immer wieder versucht, Égalité Handicap einzuschalten, doch das habe bei ihren Fällen weniger gut funktioniert. «Einerseits hat man das Gefühl, die sind vollkommen überlastet. Andererseits sind unsere Fälle auch so gelagert, dass das Gesetz seine Lücke zeigt.» (Wehrli, ZSL) Auch der ZSL-Leiter sieht das Verbandsklagerecht als ein aufwändiges Durchsetzungsinstrument. Eine Verbandsklage müsse sich lohnen. Wenn ein Verband nur Aufwand habe mit einem löchrigen Gesetz, wenn man nie

wisse, ob man durchkommt, wenn es immer auf das Ermessen des Richters ankomme, weil nicht so klar sei, was man darf und was nicht, da werde ein Verband oft sagen, dass er sich das nicht leisten kann. Das Zentrum für selbstbestimmtes Leben erlebt nicht selten, dass sich Diskriminierungen mit dem BehiG nicht fassen lassen.

10.2.2 Erfahrungen der Anwält/innen mit Konfliktfällen

Von den 432 an der Befragung teilnehmenden **Anwältinnen und Anwälten** haben 33 Anfragen zum BehiG gehabt resp. in den vergangenen zehn Jahren Beratungen durchgeführt, bei denen es um Diskriminierung aufgrund von Behinderung ging - also nur eine kleine Minderheit. Bei den insgesamt 39 berichteten **Beratungsfällen** ging es in 19 Fällen um Diskriminierungen durch Private (Dienstleistungen, Erwerb) und in 20 Fällen um Benachteiligungen bzw. Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch den Staat (Behörden, Einbürgerungsorgane).

Die allermeisten Anwält/innen mit einschlägigen Beratungserfahrungen haben betroffene Personen in den vergangenen zehn Jahren auch rechtlich vertreten. Am häufigsten war eine **aussergerichtliche Rechtsvertretung** (28 Nennungen). Weiter gab es auch Vertretungen in einem **Schlichtungsverfahren** (4 Nennungen). Wie bereits die Erfahrungen der Behindertenorganisationen und Fachstellen deuten also auch die Erfahrungen der Anwält/innen darauf hin, dass Konflikte im Bereich des BehiG überwiegend aussergerichtlich bereinigt werden. Nur in 23 berichteten Fällen kam es zu einem **Gerichtsverfahren**. Insgesamt, d.h. unter Einbezug jener Fälle, in die keine freiberuflichen Anwält/innen involviert waren, wurden aus der Gerichtsbefragung und Datenbankrecherche für diesen Zeitraum 71 Fälle identifiziert, die bis vor Gericht gelangten (vgl. unten). Die grosse Differenz erklärt sich hauptsächlich dadurch, dass die grossen Behindertenorganisationen selber Jurist/innen beschäftigen, die ebenfalls Fälle betreuen.

10.3 Konfliktfälle vor Gericht

Die **Gerichtsumfrage** bei sämtlichen Gerichten des Bundes und der Kantone sowie die **ergänzende Datenbankrecherche** zu den Entscheiden des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts hat **insgesamt 71 Fälle** ergeben, in denen eine Verletzung des Behindertengleichstellungsgesetzes und/oder des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots von Artikel 8 Absatz 2 BV angemahnt wurde. Bei den Fällen, in denen ausschliesslich auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot Bezug genommen wird, handelt es sich um Bereiche, die nicht vom BehiG erfasst sind, oder in denen eine Verletzung des BehiG nicht gerügt wurde. Ein Gerichtsfall kann dabei mehrere Entscheide umfassen, wenn er weitergezogen wurde. Die 71 Fälle entsprechen gut 20% aller der im Rahmen der in Kooperation mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) vorgenommenen Gerichtsumfrage erhobenen Entscheide, die in den Jahren 2004 bis 2014 im Bereich des Diskriminierungsschutzes gefällt wurden.³⁷³ Nicht erhoben wurden aus forschungsökonomischen Gründen Einsprachen und Rekurse, die bei Verwaltungsinstanzen eingereicht von diesen entschieden wurden. Hier dürfte es etliche weitere BehiG Fälle geben, die gar nie bis an ein Gericht gelangten.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die erfassten Gerichtsfälle nach Bereichen. 50 Fälle betreffen das BehiG (inklusive Umsetzung in weiteren Gesetzen); darunter sind 11 Fälle, in denen zusätzlich zum BehiG

³⁷³ Kälin & Locher (laufend). Erfasst wurden etwa auch Entscheide zu sämtlichen Diskriminierungsmerkmalen von Artikel 8 Absatz 2 BV, zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151), zum strafrechtlichen Verbot zur Rassendiskriminierung in Artikel 261^{bis} StGB und Artikel 171c MStG, zu den unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln des Privatrechts (insb. zum Persönlichkeitsschutz gemäss Art. 27ff ZGB und Art. 328 OR, zum Grundsatz von Treu und Glauben in Art. 2 ZGB und einzelnen Spezialbestimmungen wie Art. 271 und 336 OR, zum Grundsatz des Verbots sittenwidrigen Verhaltens), sowie zu den Grundprinzipien des allgemeinen Verwaltungsrechts (wie Verbot des Rechtsmissbrauchs und öffentliche Sittlichkeit).

auch die Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots gerügt wurde.³⁷⁴ 19 Fälle beziehen sich ausschliesslich auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot. 2 Fälle behandeln das allgemeine Privatrecht, so insbesondere das Arbeitsrecht. Sie wurden aufgenommen, um die Bedeutung des Rechts ausserhalb des BehiG aufzuzeigen.

Tabelle 7: Übersicht über die erfassten Gerichtsfälle nach Bereichen

	Anzahl	Anteil
Gerichtsfälle total	71	100%
BehiG-Fälle (inkl. Umsetzung in weiteren Bundesgesetzen) total	49	69%
Grundschule	19	27%
Nachobligatorische Ausbildungen	10	14%
Bauten und Anlagen	9	13%
Öffentlicher Verkehr	3	4%
Private Dienstleistungen	2	3%
Steuerrecht	4	5%
Kommunikation	1	1.5%
Erwerb	1	1.5%
BV 8-Fälle (Bundesverfassung) total	20	28%
Bürgerrecht	8	11%
Sozialversicherungen	7	10%
Sozialhilfe	3	4%
Erwerb	1	1.5%
Ausländerrecht	1	1.5%
Weitere Fälle (Privatrecht) total	2	3%
Erwerb	1	1.5%
Dienstleistungen	1	1.5%

Quelle: Gerichtsumfrage SKMR/ZHAW und Zusatzrecherchen
Basis: Antworten von 522 Schlichtungsstellen und Gerichtsbehörden

Vom Total der 49 BehiG-Fälle betreffen die überwiegende Mehrheit (29 Fälle) den Bereich Aus- und Weiterbildung (19 Grundschule, 10 nachobligatorische Ausbildungen). Insgesamt 9 Beschwerden wurden im Bereich Bau erhoben. 4 Fälle handeln von steuerrechtlichen Fragen und 3 Fälle betreffen den öffentlichen Verkehr. Weiter beziehen sich 2 Fälle auf private Dienstleistungen, je 1 Fall auf das Recht auf unentgeltliche Gebärdendolmetscher sowie auf den Bereich Erwerb.

Von den insgesamt 20 Fällen, die sich ausschliesslich auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot berufen, behandeln 8 Fälle das Bürgerrecht, 7 Fälle das Sozialversicherungsrecht, 3 Fälle beziehen sich auf sozialhilferechtliche Fragen und je 1 Fall betrifft das Ausländerrecht und zum kantonalen öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis.

Schliesslich liegt **je 1 Fall** zum **privatrechtlichen Arbeitsrecht** sowie zum **zivilrechtlichen Versicherungsrecht** vor.

Themen der Gerichtsfälle innerhalb der einzelnen Sachbereiche

Tabelle 2 zeigt, welche Themen innerhalb der verschiedenen Sachbereiche im Zentrum stehen. Im **Bereich «Bau»** konnten **total 9 Fälle** ausgewertet werden. Die Mehrheit der Fälle (6) betrifft den Hochbau³⁷⁵; 3 Fälle behandeln Fragen des Tiefbaus³⁷⁶. Weitere **3 Fälle** zu baurechtlichen Fragen wurden im

³⁷⁴ Die Überschneidungen ergeben sich aufgrund von Doppelnennungen in den Schulfällen.

³⁷⁵ BGer, Urteil vom 10.06.2011, 1C_394/2010 (Zugang zu einer Kapelle), Vorinstanz ADM JU 123/2004; BGE 134 II 249 (Verbindung zu einem Saunakomplex in Mineralheilbad); TC 602 2011-63 (schwer zu überquerendes Fussbecken in einem Freizeitzentrum);

Tabelle 8: Übersicht über die Gerichtsfälle nach Sachbereich und Themen

Sachbereich / Thema	Anzahl Fälle
Gerichtsfälle total	71
Bauten & Anlagen total	9
Bauten im Freizeitbereich	3
Wohnbauten	3
Strassenbau	2
Arealüberbauung	1
Öffentlicher Verkehr total	3
Perronumbau (Bahnhof)	2
Beschaffung Zugkomposition	1
Bildung total	29
Grundschule	19
Nachobligatorische Ausbildungen	10
Dienstleistungen total	27
Sozialversicherungen	7
Sozialhilfe	3
Bürgerrecht	8
Steuerrecht	4
Kommunikation	1
Ausländerrecht	1
Privatversicherungen	2
Kultur	1
Erwerb total	3
Arbeitsverhältnis Bund	1
Arbeitsverhältnis Kanton	1
Privatrechtliches Arbeitsverhältnis	1

Quelle: Gerichtsumfrage SKMR/ZHAW und Zusatzrecherchen
Basis: Antworten von 522 Schlichtungsstellen und Gerichtsbehörden

Bereich «öffentlicher Verkehr» erhoben, welche alle die SBB betreffen. Sie thematisieren in 2 Fällen den Umbau von Perrons an Bahnhöfen. In 1 Entscheid ging es um die Neubeschaffung von Doppelstock-Wagen.

Unter den total 27 Fällen im Bereich **«Dienstleistungen»** stellte sich lediglich in 2 Fällen (Privatversicherungen, Kultur) die Frage einer mutmasslichen Diskriminierung beim Zugang zu **privaten Dienstleistungen**. Der eine Fall³⁷⁷ betrifft einen Rollstuhlfahrer, dem der Zugang zu einem Kino aus Sicherheitsgründen nicht gewährt wurde. Im zweiten³⁷⁸ klagte ebenfalls ein Rollstuhlfahrer gegen die Verweigerung des Abschlusses einer Krankenzusatzversicherung, weil das Kosten- bzw. Schadensrisiko als zu hoch eingeschätzt wurde. Bei den restlichen 25 Fällen im Bereich **staatliche Dienstleistungen** ging es grossmehrheitlich um Aspekte der sozialen Sicherheit (10 Fälle), um Anforderungen an die Integration von Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Einbürgerungsverfahren sowie um den Anspruch auf behinderungsbedingte Steuerabzüge (4 Fälle). Ein Fall behandelt die Pflicht zur Übernahme der Kosten für eine Gebärdendolmetscherin bzw. einen Gebärdendolmetscher in einem Gerichtsverfahren.

VerwG ZH VB.2005.00558 (Arealüberbauung); VerwG ZH VB.2006.00401 und VB.2006.00402 (Alterswohnungen); VerwG ZH VB.2007.00356 und VB.2007.00360; BGE 132 I 82 (öffentliche Sanitäreinrichtungen).

³⁷⁶ BGer, Urteil vom 24.11.2009, 1C_280/2009 (Strassenbau und Überquerung); VerwG AG IV/29 WBE.2010.124 (nicht behindertengerechte Gehwegverbindung)

³⁷⁷ BGE 138 I 475.

³⁷⁸ 5P.97/2006.

Im **Bereich «Erwerb»** betrifft je 1 Fall das Anstellungsverhältnis beim Bund bzw. bei einem Kanton und ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis. Die Fälle beziehen sich alle auf die Frage der Kündigung.

Verteilung der Entscheide nach Gerichten und Instanzen

Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Entscheide nach Gerichtsinstanzen in den einzelnen thematischen Bereichen. Während das Bundesgericht über sämtliche Fälle zum BehiG und zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot letztinstanzlich entscheidet, ist bei den Vorinstanzen zu unterscheiden zwischen der Gerichtsbarkeit auf Bundesebene und der kantonalen Gerichtsbarkeit. Bei Fällen im Kompetenzbereich des Bundes ist das Bundesverwaltungsgericht erste Gerichtsinstanz und zugleich Vorinstanz des Bundesgerichts, bei Fällen in kantonomer Kompetenz ist die kantonale Gerichtsbarkeit gegeben. Bei der kantonalen Gerichtsbarkeit wiederum ist zu unterscheiden zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die für das staatliche Handeln in den Bereichen Bau, staatliche Aus- und Weiterbildung sowie weitere staatliche Dienstleistungen zuständig ist, und den Zivil- und Arbeitsgerichten, die über zivilrechtlichen Streitigkeiten in den Bereichen private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse entscheiden.

Tabelle 9: Verteilung der Fälle nach Gerichtsinstanzen in den einzelnen thematischen Bereichen

Gerichte (letztinstanzlich) / Thema	Anzahl Fälle
Gerichtsfälle total	71
Bundesgericht total	30
Sozialversicherung	7
Bauten und Anlagen	5
Grundschule	6
Bürgerrecht	4
Nachobligatorische Bildung	3
Private Dienstleistungen	3
Öffentlicher Verkehr	1
Steuern	1
Bundesverwaltungsgericht total	3
Perronumbau (Bahnhof)	2
Anstellungsverhältnis Bund	1
Kantonale Gerichte total	38
Grundschule	13
Nachobligatorische Bildung	7
Bauten und Anlagen	4
Bürgerrecht	4
Steuern	3
Sozialhilfe	3
Erwerb	2
Kommunikation	1
Ausländerrecht	1

Quelle: Gerichtsumfrage SKMR/ZHAW und Zusatzrecherchen
Basis: Antworten von 522 Schlichtungsstellen und Gerichtsbehörden

Insgesamt **30 Fälle** gelangten letztinstanzlich bis vor **Bundesgericht**. Die Mehrheit davon betrifft den Bereich der Sozialversicherung, Grundschule und das Bürgerrecht. In insgesamt **3 Fällen**, die vor **Bundesverwaltungsgericht** endeten betreffen 2 Fälle den Bereich «öffentlicher Verkehr» und 1 Fall den Bereich «Erwerb». In den **restlichen insgesamt 38 Fällen** endete das Verfahren vor **kantonalen Gerichten**.

Verteilung der Entscheide nach Verfahrensausgang

Von den insgesamt 71 Fällen kam es in **33 Verfahren** zu einer **vollständigen oder teilweisen Gutheissung** der Rechtsbegehren der beschwerde- bzw. klageführenden Menschen mit Behinderungen oder Behindertenorganisationen, beziehungsweise das Verfahren ging vollständig oder teilweise zugunsten der Interessen von Menschen mit Behinderungen aus. Aus der Sicht der am Verfahren beteiligten Menschen mit Behinderungen und Behindertenorganisationen bedeutet dies eine (vollständige bzw. partielle) Erfolgsquote von knapp 47%.

Verbandsbeschwerden und -klagen

Unter den mittels Gerichtsumfrage und Datenbankrecherche erhobenen Gerichtsverfahren befinden sich insgesamt **12 Verfahren, die mittels Verbandsbeschwerde- bzw. -klage** anhängig gemacht wurden. Bei 8 Fällen handelt es sich um Verbandsbeschwerden im Bereich „Bau“ nach Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b BehiG. 3 Verbandsbeschwerden betreffen den Bereich „öffentlicher Verkehr“ und stützen sich auf Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe c BehiG. 1 Verbandsklage wurde auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a BehiG im Bereich „private Dienstleistungen“ ergriffen.

Des Weiteren hat in 1 Gerichtsfall eine regionale Behindertenorganisation eine Beschwerde im Bereich Bau eingereicht, die sich nicht auf das ideelle Verbandsbeschwerderecht gemäss Artikel 9 BehiG stützt, sondern vom Gericht als Verbandsbeschwerde nach allgemeinem Verwaltungsrecht qualifiziert wurde. Voraussetzung hierfür ist, dass der Verband die Beschwerde im Interesse seiner Mitglieder führt, die selbst zur Beschwerde legitimiert sind.

Verfahrensdauer

Gemäss Auswertung der Gerichtsfälle liegt der Mittelwert der Verfahrensdauer bei den Gerichten bei 8 Monaten. Der maximale Wert ist bei 67 Monaten, der Minimalwert bei 1 Monat.

Parteikosten

Das SKMR hat in seiner Studie auch die Parteikosten ausgewertet. Gemäss Analyse der Gerichtsfälle befindet sich der Mittelwert der Parteikosten bei 5'070 CHF, der maximale Betrag liegt bei 22'279 CHF und der minimale bei 500 CHF.³⁷⁹

10.4 Einschätzungen zur Durchsetzung des Rechts

Die Behindertenorganisationen, Fachstellen und Anwälte/innen wurden dazu befragt, ob die im BehiG vorgesehenen Instrumente nach ihrer Erfahrung die Durchsetzung der Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbote erleichtern und welche Hürden beim Zugang zum Rechtsschutz bestehen. Durchsetzungsinstrumente und bestehende Schwierigkeiten waren ebenfalls Thema in den Interviews mit Expert/innen. Sodann ergeben sich gewisse Hinweise zur Durchsetzung des Rechts aus den untersuchten Gerichtsfällen.

10.4.1 Beurteilung der Instrumente zur Durchsetzung der Rechtsansprüche

Beurteilung durch die Behindertenorganisationen und Fachstellen

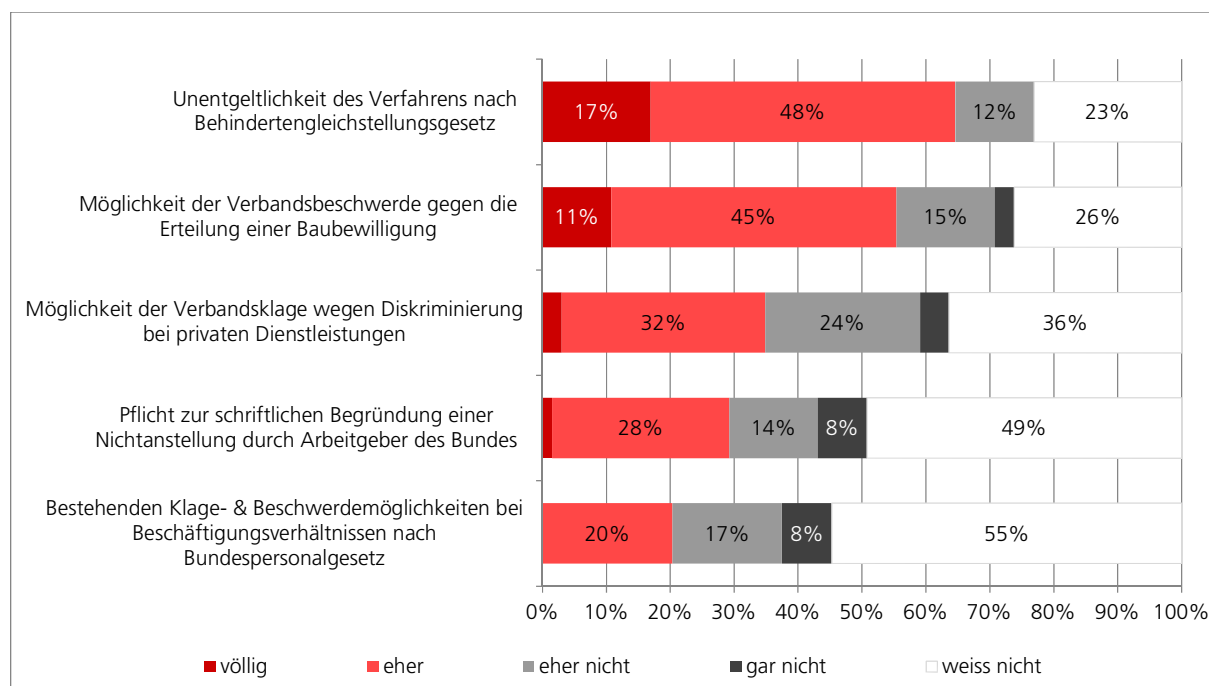
Die **Unentgeltlichkeit des Verfahrens** nach Behindertengleichstellungsgesetz (gemäss Art. 10 BehiG) wird von den Behindertenorganisationen und Fachstellen, die sich dazu geäußert haben, insgesamt positiv bewertet. Die meisten von ihnen sind der Ansicht, dass dies die Durchsetzung wesentlich erleichtert (vgl. **Abbildung 64**). Bezogen auf das im BehiG vorgesehene Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 BehiG,

³⁷⁹ Kälin & Locher (laufend)

Art. 5 BehiV) äussern sich die Befragten differenziert. Wirksamkeit wird insbesondere der Möglichkeit zur **Verbandsbeschwerde im Baubereich** attestiert. Dass Behindertenorganisationen mit einer Verbandsbeschwerde gegen eine Baubewilligung vorgehen können (oder mit einer solchen drohen können) trägt nach einem überwiegenden Teil der Antwortenden zur wirksameren Durchsetzung des Diskriminierungsverbots im Baubereich bei. Deutlich zurückhaltender wird die Wirksamkeit der Möglichkeit zur **Verbandsklage bei Diskriminierungen durch Private** eingestuft. Ein grosser Teil der Antwortenden ist nicht der Meinung, dass dadurch die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots wesentlich erleichtert wird. Die eingeschränkte Wirksamkeit des Verbandsbeschwerderechts bei Diskriminierungen durch private Dienstleister dürfte vor allem mit den als ungenügend erachteten Sanktionsmöglichkeiten zu tun haben. Die Befragung bei den Behindertenorganisationen, den kantonalen und städtischen Behörden hat jedoch auch ergeben, dass gewisse Informationsdefizite bestehen: Während gut vier Fünftel aller befragten Organisationen und Behörden der Ansicht waren, dass die Verbandsbeschwerdemöglichkeiten in den Bereichen Bau und öffentlicher Verkehr bei den Akteuren sicher oder eher bekannt sind, lag dieser Anteil bezogen auf die Verbandsbeschwerdemöglichkeiten im Bereich von privaten Dienstleistungen lediglich bei 60 Prozent.

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

Abbildung 64: Wirksamkeit der Instrumente zur Durchsetzung des Rechts aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen (Grad der Zustimmung oder Ablehnung zur Aussage «Das Instrument trägt zur Durchsetzung bei»)



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen
Basis: Antworten von 66 Behindertenorganisationen und Fachstellen

Beurteilung durch die Anwält/innen

Die Rückmeldungen im Behindertengleichstellungsrecht spezialisierten **Anwältinnen und Anwälte** zur Wirksamkeit der im BehiG vorgesehenen Instrumente zur Erleichterung des Zugangs zum Rechtsschutz ergeben ein ähnliches Bild. Die Zahl der Auskunftspersonen ist zwar sehr tief und der Anteil derjenigen, welche die Frage mit «weiss nicht» beantwortet haben mit 32% bis 45% relativ hoch. Diejenigen Anwältinnen und Anwälte, die eine Einschätzung vorgenommen haben, sind aber überwiegend der Ansicht, dass die Instrumente die Durchsetzung erleichtern.

Beurteilung in den Expert/innen-Interviews

Auch die **interviewten Expertinnen und Experten** nahmen zu den Durchsetzungsinstrumenten im BehiG Stellung: Im Vordergrund steht das **Verbandsbeschwerderecht für die Bereiche Bau und öffentlicher Verkehr**, das von praktisch allen Befragten als das wirksamste Instrument zur Durchsetzung des BehiG bezeichnet wird. Auch das **Verbandsklagerecht wegen Diskriminierung bei privaten Dienstleistungen** wird als bedeutsam eingeschätzt. Das Recht der Verbände, in eigenem Namen und Interesse vor Gericht aufzutreten, trägt nach Einschätzung der Befragten massgeblich dazu bei, dass Beschwerden bzw. Klagen überhaupt erst erhoben werden. Dies hängt damit zusammen, dass der Aufwand für die einzelnen Personen in der Regel zu hoch ist. Laut der Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap sind Individualklagen inhaltlich und finanziell sehr aufwendig. Sodann zögern Individuen sich zu stark zu exponieren. Trotz bedeutender Vorteile besteht andererseits auch eine gewisse **Zurückhaltung, die Verbandsklage einzusetzen**. Bis anhin kam es zu total lediglich 2 Verbandsklagen wegen Diskriminierung bei privaten Dienstleistungen. Dies wird zum einen damit erklärt, dass eine «falsche Entscheidung» das Problem nicht lösen, sondern eine Benachteiligung gerichtlich zementieren oder gar befördern könne. Angesprochen wird von der Leiterin der Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap und von AGILE.CH zudem der **hohe zeitliche und organisatorische Aufwand**, der auch bei den spezialisierten Organisationen anfällt. Dies zwingt die Organisationen, bei Verbandsbeschwerden Prioritäten zu setzen. Thematisiert wird ausserdem, dass **potenziell Interessenkonflikte** bei den beschwerdeberechtigten Organisationen auch unterschwellig bestehen können. Einerseits sollen die Organisationen Klage führen, gleichzeitig verstehen sie sich aber auch als Partner der potenziellen Klage- bzw. –Beschwerdegegnerinnen. Grundsätzlich sind sich die Expert/innen in ihrer Einschätzung einig, dass trotz der genannten Schwierigkeiten das Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerecht die Durchsetzung des Rechts bedeutend unterstützt.

10.4.2 Probleme bei der Durchsetzung der Rechtsansprüche und Vorschläge zu deren Behebung

Bei der praktischen Durchsetzung der Rechtsansprüche von Betroffenen können sich verschiedene **Probleme** ergeben. Die Behindertenorganisationen, Fachstellen, Anwält/innen und Expert/innen wurden deshalb gefragt, welche Schwierigkeiten sie bei der Durchsetzung der Rechtsansprüche sehen. Die Expert/innen konnten sich zudem dazu äussern, wie sich diese Schwierigkeiten beheben liessen. Im Folgenden werden als Erstes die Befragungsergebnisse und dann die Einschätzungen der Expert/innen präsentiert.

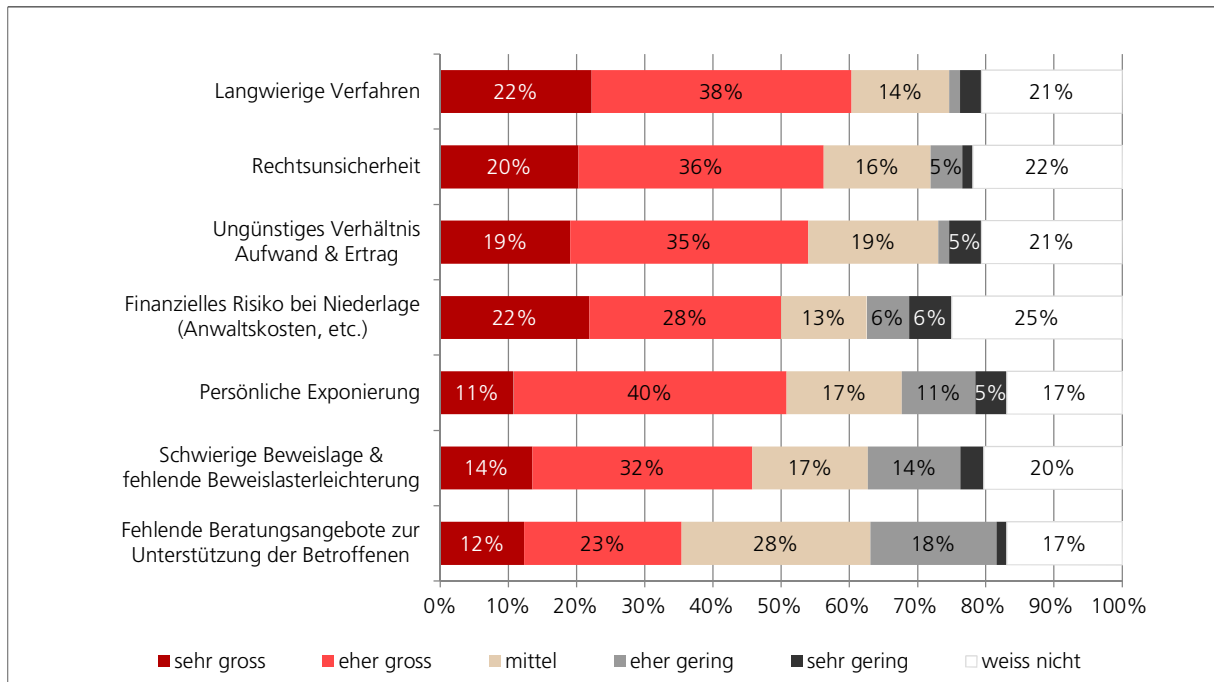
Ergebnisse der Online-Befragungen bei Behindertenorganisationen und Fachstellen

An erster Stelle werden von den Behindertenorganisationen und Fachstellen die **lange Dauer von Gerichtsverfahren** im Allgemeinen genannt, welche die Betroffenen abschrecken können, sich gegen Benachteiligungen oder Diskriminierungen zu wehren (vgl. **Abbildung 65**). Eine Mehrheit erachtet dies als sehr grosses (22%) oder eher grosses (38%) Problem. An zweiter Stelle führen die Befragten **Rechtsunsicherheit** als Problem auf. Diese ist vor allem im Baubereich ein Thema: Mehr als ein Drittel der Bauber-

tungsstellen bezeichnen die Rechtsunsicherheit als sehr grosses Problem. Relevante Hürden sehen die Behindertenorganisationen und Fachstellen auch in einem **ungünstigen Verhältnis von Aufwand und Ertrag** sowie dem **finanziellen Risiko**, welches die Betroffenen bei einer Niederlage in Form von hohen Anwaltskosten (auch der Gegenpartei) zu tragen haben.

Die Angst vor **persönlicher Exponierung** und die **schwierige Beweisbarkeit bzw. fehlende Beweislast erleichterung** (Beweismassreduktion / Beweislastumkehr) werden von den Befragten ebenfalls eher als Problem wahrgenommen, wenn auch weniger ausgeprägt.

Abbildung 65: Probleme bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen aus Sicht der Organisationen



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen BASS
Basis: Antworten von 65 Behindertenorganisationen und Fachstellen

Als weniger grosses Problem erachten die Befragten **fehlende Beratungsangebote** zur Unterstützung der Betroffenen. Insbesondere im Baubereich besteht ein sehr gut ausgebautes Beratungsangebot.

Einschätzungen der Expert/innen zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen

Die Durchsetzung der Rechtsansprüche auf dem Gerichtsweg wird auch von den **interviewten Expert/innen** eher kritisch gesehen.³⁸⁰ Einerseits sind sich die Interviewten mehrheitlich darin einig, dass viele Konflikte aussergerichtlich bereinigt werden bzw. zumindest die Möglichkeit besteht, auf den bestehenden rechtlichen Grundlagen diese aussergerichtlich zu lösen. Andererseits erwähnen sie, dass eine Reihe von **Hürden** ökonomischer, psychologischer, materiell-rechtlicher und prozessualer Art den Zugang zum Rechtsverfahren erschweren.³⁸¹ Auch die Befunde der genannten SKMR-Studie, in der ebenfalls eine

³⁸⁰ In ganz genereller Weise relativiert der Leiter des EBGB, dass die Wirksamkeit des Gesetzes primär über die Verpflichtung der Akteure und weniger über die Durchsetzung der Rechtsansprüche beeinflusst werde.

³⁸¹ Die Schwierigkeiten der Durchsetzung der Rechtsansprüche decken sich in den Grundzügen mit den rechtssoziologischen Erkenntnissen in zahlreichen empirischen und theoretischen Studien zum in- und ausländischen Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrecht (vgl. etwa Kälin & Locher (laufend); zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann Stutz et al. (2005), insb. zum Wichtigsten in Kürze unter IV-V; zum AGG in Deutschland Klose (2008), S. 347-368; vgl. sodann European Commission (2011), milieu-Studie Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law, Synthesis Report, S. 12-37.

Reihe von Expertinnen und Experten zum Zugang zum Rechtsschutz im Bereich der Diskriminierung im Allgemeinen sowie Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen im Besonderen befragt wurden, zeigen in dieselbe Richtung. Sodann lässt die vergleichsweise niedrige Anzahl der 71 erfassten Gerichtsfälle vermuten, dass die Rechtsdurchsetzung auf dem Gerichtsweg insgesamt betrachtet relativ hochschwierig ist. Etwas detaillierter zeigen sich die Probleme aus Sicht der befragten Expert/innen wie folgt:

■ **Mangelnde Rechtskenntnisse und fehlende Konkretisierung des Rechts:** Eine von den Interviewten häufig genannte Schwierigkeit bei der Durchsetzung des BehiG liegt darin, dass Menschen mit Behinderungen sowie beratende und beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen über wenig Rechtskenntnisse verfügen. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Regelungen im BehiG überwiegend allgemein gehalten sind und es mangels Konkretisierung an der notwendigen Klarheit fehlt. Dadurch entsteht eine grosse Zurückhaltung, den Rechtsweg zu beschreiten. Auch die SKMR-Umfragen bestätigen, dass es unter anderem betreffend den rechtlichen Schutz vor Benachteiligung aufgrund einer Behinderung vielfach schwierig ist, die Rechtslage zu bestimmen.³⁸² Erwähnt wird vor allem die Unvorhersagbarkeit der Auslegung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, was die Rechtsdurchsetzung erschwert. Nach der Vertreterin der Schweizerischen Fachstelle behindertengerechtes Bauen könnten die Chancen eines Rechtsverfahrens von vornherein oft nicht mit genügender Sicherheit vorausgesagt werden. Dies hänge unter anderem damit zusammen, dass es bei der Verhältnismässigkeitsprüfung immer auf den Einzelfall ankomme. Dies hängt nicht zuletzt mit der kurzen Gültigkeitsdauer des BehiG zusammen: Die Gerichtsanalyse zeigt, dass aufgrund der kleinen Fallzahlen pro Bereich allgemein die inhaltliche Präzisierungen erst sehr oberflächlich vorgenommen werden konnten (vgl. Kapitel «Gerichtspraxis»). Die rechtlichen Unklarheiten führen gemäss Aussage der Expert/innen vor allem bei juristischen Laien in den Behindertenorganisationen zu einer Überforderung. Sodann hat es auch bei den von Benachteiligung Betroffenen selbst die Folge, dass sie nicht erkennen, ob sie sich zur Wehr setzen könnten (Expert/innen-Befragung SKMR-Studie).³⁸³

Auch wenn die Gerichtspraxis in Zukunft gewisse Klärungen bringen dürfte, geht der Prozess der Konkretisierung des BehiG langsam voran. Damit die Durchsetzung des BehiG allerdings verbessert wird, verlangt die SKMR-Studie mehr Ressourcen in den Beratungsstellen. Derzeit konzentriert sich das rechtliche Know-how auf ein paar wenige Stellen, die oft überbelastet sind. Auch hat die Expert/innen-Befragung der SKMR-Studie ergeben, dass die Weiterleitung an diese kompetenten Stellen teilweise nicht funktioniert, da die zuständigen Personen zu wenig sensibilisiert sind. Daher sind in diesem Bereich umfassende Sensibilisierungsmassnahmen erforderlich. Entsprechend empfiehlt das SKMR, die Anstrengungen zu erhöhen, um Betroffene sowie Beratungsstellen und Anwaltschaften über relevante Rechtsnormen zu informieren und sensibilisieren.³⁸⁴

■ Die **Hochschwierigkeit des Verfahrens** und ein **ungünstiges Verhältnis von Aufwand und Ertrag** werden in den Interviews mit den Expert/innen bestätigt. Ein Rechtsstreit fordert grosses persönliches Engagement und stellt für die Betroffenen und ihre Angehörigen eine zusätzliche Belastung dar. Nach der Vertreterin von Pro Mente Sana mögen sich viele Personen mit psychischen Behinderungen krankheitsbedingt nicht wehren. Sie stellt fest, dass sie oft nicht in der Lage sind, die für ein Gerichtsverfahren nötige Energie aufzubringen. Auch die Vertreterin von insieme hat die Erfahrung gemacht, dass Angehörige von Menschen mit geistigen Behinderungen vielfach so stark belastet sind, dass sie nicht bereit bzw. in der Lage sind, Ansprüche über den Rechtsweg durchzusetzen. Diese Befunde werden in den Expert/innen-Interviews der SKMR-Studie bestätigt.

³⁸² Kälin & Locher (laufend)

³⁸³ Kälin & Locher (laufend)

³⁸⁴ Kälin & Locher (laufend)

Als ein möglicher Lösungsansatz wird vom Vertreter des Zentrums für Selbstbestimmtes Leben das Potenzial eines dem Gerichtsverfahren vorgelagerten spezialisierten Schlichtungsverfahrens angesprochen. Auch das SKMR empfiehlt auf der Grundlage der Befragung von Expert/innen die Einführung von Mechanismen zur aussergerichtlichen Streitbeilegung. Aussergerichtliche Schlichtungs- und Streitbeilegungsverfahren sind gemäss SKMR oft besser geeignet, Konflikte im Zusammenhang mit Diskriminierungen beizulegen.

■ **Beschränkung auf Entschädigung und fehlende Wirksamkeit der Sanktion:** In mehreren Experteninterviews wurde angesprochen, dass der auf maximal 5000 Franken beschränkte Entschädigungsanspruch bei privater Diskriminierung kaum abschreckend wirke und wenig Ansporn biete, gegen eine Diskriminierung vorzugehen. Aufgrund der geltenden Grundlage würden die häufigsten Schwierigkeiten, mit denen Menschen mit Behinderungen im Alltag beim Zugang zu Dienstleistungen konfrontiert sind, nicht erfasst, wie der Leiter des EBGB feststellt. Private können nämlich nicht dazu verpflichtet werden, eine Benachteiligung zu beseitigen durch angemessene Leistungen zum Ausgleich von behinderungsbedingter Nachteile. Auch in den Expert/innen-Umfragen des SKMR werden sowohl die tiefe Höchstgrenze der Entschädigung im BehiG als auch das Fehlen einer Verpflichtung zur Verhinderung, Beseitigung oder Verringerung einer Benachteiligung bei privaten Dienstleistungen als problematisch eingeschätzt.³⁸⁵

■ **Lange Verfahrensdauer:** Dass Verfahren Jahre dauern können, schmälert auch aus Sicht der Expert/innen die Bereitschaft der Betroffenen, sich zu wehren.

■ **Finanzielle Risiken:** Auch die Hürde der bei Unterliegen trotz unentgeltlichem Verfahren drohenden **finanziellen Belastung** bestätigen die Expertengespräche (Gleichstellung von Integration Handicap und Pro Mente Sana).

■ **Beweisschwierigkeiten:** In den im Rahmen der SKMR-Studie durchgeführten Befragungen betonen viele Fachpersonen die Schwierigkeiten, den Diskriminierungs- bzw. Benachteiligungs-Sachverhalt zu beweisen. Daher wird die Einführung der Untersuchungsmaxime kombiniert mit der Einführung einer Beweislastleichterung im BehiG gefordert, wobei die Sachgerechtigkeit unter den Fachpersonen als umstritten gilt.³⁸⁶

■ **Fehlende Sensibilität:** Des Weiteren wird in einem der Experteninterviews auf die teils fehlende Sensibilität der Gerichte für die Situation der verfahrensbeteiligten Menschen mit Behinderungen hingewiesen. Als konkretes Beispiel schildern die Vertreterinnen des Dachverbandes der Behindertenselbsthilfe AGILE.CH, dass die Gerichte nicht immer frühzeitig dafür sorgen, dass eine Gebärdendolmetscherin oder ein Gebärdendolmetscher an den Anhörungen bzw. Verhandlungen anwesend ist.

■ **Bereichsspezifische prozessuale Hindernisse:** Schliesslich werden auch bereichsspezifische prozessuale Hindernisse genannt. In den Bereichen Bau und öffentlicher Verkehr etwa wird seitens der Fachstelle für behindertengerechtes Bauen die Schwierigkeit erwähnt, dass nur im Bewilligungs- oder Plangenehmigungsverfahren Interventionen möglich sind. In den Auflageplänen seien jedoch nicht immer alle für die Hindernisfreiheit relevanten Details ersichtlich.

³⁸⁵ Kälin & Locher (laufend)

³⁸⁶ Kälin & Locher (laufend)

11 Gerichtspraxis

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt **71 Gerichtsfälle** aus dem Zeitraum der ersten zehn Jahre seit Inkrafttreten des BehiG ausgewertet. Es wurde untersucht, **welche Rechtsfragen geklärt** werden konnten, wo sich bereits eine **Gerichtspraxis entwickelt** hat sowie welche **Rechtsfragen umstritten** bzw. noch **offen oder wenig konkretisiert** sind. Analysiert wurden Fälle aus den Bereichen Bau, öffentlicher Verkehr, Aus- und Weiterbildung, staatliche Dienstleistungen, private Dienstleistungen und Erwerb.

Zur Vertiefung und Illustration der wichtigsten Aspekte werden typische Fallbeispiele aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der obersten kantonalen Gerichte ausführlicher geschildert. Im Anschluss an die jeweilige knappe Darstellung der Grundsatzfrage, des Sachverhalts und der rechtlichen Erwägungen werden die einzelnen Urteile gewürdigt.

11.1 Gerichtspraxis im Bereich «Bauten und Anlagen»

Im Bereich «Bauten und Anlagen» konnten insgesamt 9 Fälle ausgewertet werden. 6 Fälle betreffen den Hochbau³⁸⁷; davon beziehen sich 3 Fälle auf Wohnbauten und je 1 Fall auf den Um- bzw. Neubau eines Mineralheilbades, eines Freizeitzentrums und einer Pilger- bzw. Wallfahrtskapelle. Ebenfalls 3 Fälle behandeln Fragen des Tiefbaus³⁸⁸ bezüglich einer Gehwegverbindung, einer Strassenabgrenzung und der Überbauung eines Areals.

11.1.1 Übersicht

Die Gerichte mussten sich vor allem mit der **Frage der Anwendbarkeit des BehiG und der Regelungen im kantonalen Baurecht** befassen. Sie hatten zu beurteilen, unter welchen Voraussetzungen bzw. inwieweit das BehiG bzw. das kantonale Recht zur Anwendung gelangt: Geklärt wurde zum einen das Verhältnis des BehiG zu den behindertengleichstellungsrechtlichen Bestimmungen im kantonalen Baurecht. Zum anderen war in zwei Urteilen die Tragweite des Geltungsbereiches zu beurteilen: Im einen Fall hat das Gericht die Auffassung einer Baubehörde unterstützt, nach der das Behindertengleichstellungsrecht bei einer Baute einer Wohnsiedlung nicht zur Anwendung gelangt, wenn bei den eigenständigen Wohngebäuden die vorgegebene gesetzliche Mindestanzahl von Wohneinheiten nicht erreicht wird. Im anderen Fall wurde entschieden, dass bei Teilumbauten nur dann eine Pflicht zur behindertengerechten Anpassung anderer Gebäudeteile besteht, wenn zwischen diesen ein funktionaler Zusammenhang existiert. Des Weiteren äusserte sich das Bundesgericht zur Beurteilung von «gewichtigen Gründen» für ein Abweichen von der SIA-Norm 500 behindertengerechtes Bauen bei der für Menschen mit Sehbehinderung wichtigen Trennung von Fussgängerbereich und Fahrbahn bei Trottoirüberfahrten.

Ebenso ein zentrales Thema waren **verfahrensrechtliche Fragen zur Durchsetzung des Rechts**: In einem Entscheid hat das Gericht festgehalten, dass auch jene Personen bzw. Organisationen über ein Beschwerderecht bei Umbauten verfügen, die von einer Benachteiligung abstrakt betroffen sein könnten, unabhängig davon, ob sie die Baute tatsächlich benutzen. Im zu beurteilenden Fall ging es um bauliche Anpassungen an einer öffentlich zugänglichen Pilgerkapelle. Ferner hatte ein Gericht in einem anderen Fall zu beurteilen, unter welchen Voraussetzungen im Nachgang des Baubewilligungsverfahrens, in dem

³⁸⁷ BGer 1C_394/2010 (Zugang zu einer Kapelle), Vorinstanz VG JU 123/2004; BGE 134 II 249 (Verbindung zu einem Saunakomplex in Mineralheilbad); TC 602 2011-63 (schwer zu überquerendes Fussbecken in einem Freizeitzentrum); VG ZH VB.2005.00558 (Arealüberbauung); VG ZH VB.2006.00401 und VB.2006.00402 (Alterswohnungen); VG ZH VB.2007.00356; VG ZH VB.2007.00360; und BGE 132 I 82 (öffentliche Sanitäranlagen).

³⁸⁸ BGer 1C_280/2009 (Strassenbau und Überquerung); VG AG VGE IV/29 WBE.2010.124 (nicht behindertengerechte Gehwegverbindung).

die zuständige Baubewilligungsbehörde verpasste, die behindertengleichstellungsrechtlichen Anpassungen anzuordnen, eine Pflicht zur Nachholung des Versäumnisses seitens der Baubehörden besteht.

11.1.2 Fallanalyse zum Verhältnis von BehiG und kantonalem Recht

BGE 132 I 82: Problemstellung und Gerichtsurteil

Im Jahre 2006 hatte sich das Bundesgericht in BGE 132 I 82 mit dem **Geltungsbereich des BehiG bei kantonalen Bauten** zu befassen. Es ging um den Bau öffentlicher Sanitäreinrichtungen in der Tessiner Gemeinde Bissone. Das Gericht kommt zum Schluss, dass ausserhalb des Zuständigkeitsbereiches des Bundes³⁸⁹ sich aus dem BehiG nur dann Rechtsansprüche ergeben, wenn das BehiG durch kantonale Bauvorschriften anwendbar gemacht worden ist.³⁹⁰ Allerdings genügen dem Gericht nach punktuellen Regelungen im kantonalen Baurecht.³⁹¹ In diesem Fall sind die Regelungen zu den Rechtsansprüchen und zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz des BehiG auch dann direkt anwendbar, wenn der Kanton über eigene Rechtsnormen zum hindernisfreien Bauen verfügt.³⁹²

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Das Urteil entspricht der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Nicht klären konnte das Bundesgericht die Frage, ob die BehiG-Ansprüche auch dann zur Anwendung gelangen, wenn das kantonale Recht in materieller Hinsicht in erheblichem Masse vom BehiG nach unten abweicht. Unstrittig ist soweit einzig, dass die Ansprüche nicht unter das von Artikel 8 Absatz 2 BV geforderte Mindestmass gehen dürfen.³⁹³ Allerdings konnte die Tragweite von Artikel 8 Absatz 2 BV durch die Gerichte noch nicht weiter konkretisiert werden. Je nachdem, wie sich die Praxis der Baubehörden und der Gerichte künftig entwickeln wird, bedeutet dies eine mehr oder weniger grosse Einschränkung bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts, soweit sie die Anpassung der baulichen Infrastruktur im Zuständigkeitsbereich der Kantone betrifft.

Es ist jeweils jener Regelung der Vorzug zu geben (d.h. BehiG oder kantonales Baurecht), die den Interessen von Menschen mit Behinderungen am besten entspricht. Diese Interpretation ergibt sich für künftige Fälle auch aus einer Auslegung des Landesrechts im Lichte der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK). Nach Artikel 9 BRK (in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 5) treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten, einschliesslich Einrichtungen, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereit gestellt werden.³⁹⁴ Diese Massnahmen gelten unter anderem für Gebäude und Strassen sowie Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschliesslich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten (Bchst. a).

³⁸⁹ D.h. bei Bauten und Anlagen sowie bei Gebäuden mit Arbeitsplätzen der Kantone und Gemeinden sowie bei Wohngebäuden Privater.

³⁹⁰ Bovay et al. (2010), S. 392. Werden die Rechtsansprüche im Nachhinein im Rahmen eines Zivilprozesses geltend gemacht, gelangen angesichts der Bundeskompetenz, die gestützt auf Artikel 122 BV umfassend geregelt ist, die Rechtsansprüche des BehiG zur Anwendung.

³⁹¹ BGE 134 II 249; zur Frage der Anwendbarkeit des BehiG im kantonalen Zuständigkeitsbereich äusserte sich das Bundesgericht auch in 1C_394/2010, Erw. 5.2.2. In BGE 132 I 82 prüfte das Bundesgericht einzig die Verfassungsmässigkeit der kantonalen Regelung.

³⁹² BGE 134 II 249, Erw. 2.2 und 3; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 42.

³⁹³ Vgl. allerdings BGE 134 II 249, Erw. 3.1.

³⁹⁴ Zur Bedeutung von Artikel 9 BRK generell vgl. Welti (2013), S. 24f.; die Vorgaben der BRK erfassen auch private Bauten und Anlagen (vgl. Trenk-Hintergeberger (2012), Art. 9 Rz. 7, zu UN enable, Report A/60/266, Annex II, Rz. 69).

11.1.3 Fallanalyse zum Geltungsbereich des BehiG

a) (Keine) Anpassungspflicht bei Wohnsiedlungen mit «eigenständigen» Wohngebäuden

BGer 1C_392/2011: Problemstellung und Gerichtsurteil

Das BehiG sowie das kantonale Baurecht der meisten Kantone (vgl. die Ausführungen im Kapitel «Bauten und Anlagen») sehen in der überwiegenden Mehrheit eine **Mindestanzahl von Wohneinheiten pro Wohngebäude vor, damit die behindertengleichstellungsrechtlichen Vorgaben überhaupt zur Anwendung gelangen**. In der Behördenpraxis stellte sich daher unter anderem die Frage, was als Gebäudeeinheit zu bezeichnen ist.³⁹⁵ Unklar war etwa, wie bei Bauten mit mehreren Hauseingängen, bei Überbauungen mit mehreren Gebäuden desselben Eigentümers oder bei aneinanderggebauten Gebäuden im Eigentum unterschiedlicher Personen zu verfahren ist.

Im Jahre 2012 hatte das **Bundesgericht im Urteil 1C_392/2011** den **Begriff der Gebäudeeinheit zu konkretisieren**. Es hatte zu beurteilen, ob eine Wohnüberbauung bestehend aus vier Häusern mit je drei Wohnungen als Einheit zu qualifizieren ist oder ob es sich um separate Bauten handelt. Die Gebäude waren über eine gemeinsame unterirdische Autogarage verbunden, wiesen überirdisch allerdings keine Verbindungen auf und verfügten über je eigene Eingänge und Treppenhäuser. Das Gericht gelangte in seinen Erwägungen zum Schluss, dass das BehiG keine Anwendung finde, weil die einzelnen Bauten als eigenständige Wohngebäude zu beurteilen seien und aufgrund der Anzahl der Wohnungen pro Wohngebäude (drei) nicht in den Geltungsbereich des BehiG fielen.³⁹⁶

Auch das **Verwaltungsgericht des Kantons Zürich** hat im **Urteil VB.2007.00356** in einem ähnlichen Fall aus dem Jahre 2008 entschieden, dass bei einer neuen Arealüberbauung mit zwei Wohngebäuden zu je sechs Wohnungen der Geltungsbereich des BehiG nicht betroffen sei.³⁹⁷ Gemäss Artikel 3 Buchstabe c BehiG komme das BehiG nur bei Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten zur Anwendung. Diese Voraussetzung sei bei der streitbetroffenen Arealüberbauung nicht erfüllt.

Würdigung der Gerichtsurteile und weiterführende Bemerkungen

Die Praxis der Gerichte erscheint eher restriktiv.³⁹⁸ Die enge Auslegung hat zur Folge, dass bei Neu- und Umbauten ganzer Gebäudekomplexe (wie Wohnarealüberbauungen) die für Menschen mit Behinderungen erforderlichen baulichen Anpassungen nicht erfolgen müssen, auch wenn für den Eigentümer bzw. den Bauherrn keine unverhältnismässigen Mehrkosten entstehen. Angesichts des Zwecks des BehiG, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, ist dies eine gravierende Einschränkung. Erst bei Anwendbarkeit des BehiG wird die Interessenabwägung im Lichte der Verhältnismässigkeit ermöglicht, d.h. die Interessen von Menschen mit Behinderungen und Eigentümer/innen von Neubauten. Eine grosszügigere Praxis erscheint bei Arealüberbauungen insbesondere angebracht, wenn es sich um wirtschaftliche bzw. planerische Einheiten handelt.

Für künftige Fälle ist die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) mit zu berücksichtigen.³⁹⁹ Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung, die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen

³⁹⁵ Zur Problematik auch Herz (2013), S. 7f.; dies. (2007), S. 16; und Fritzsche et al. (2011), S. 900.

³⁹⁶ BGer 1C_392/2011, Erw. 5.

³⁹⁷ VG ZH VB.2007.00356, Erw. 3.2.2.

³⁹⁸ Gl. Meinung Schefer & Hess-Klein (2014), S. 53.

³⁹⁹ Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung, die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen (wie unter anderem den Bereich Wohnen) sowie das Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsortes (Art. 19 Bchst. a BRK) zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten gemäss Artikel 9 Absatz 1 BRK geeignete Massnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten. Die Verpflichtungen beziehen sich unter anderem auf die

(wie unter anderem den Bereich Wohnen) sowie das Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsortes (Art. 19 Bchst. a BRK) zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten gemäss Artikel 9 Absatz 1 BRK geeignete Massnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten. Die Verpflichtungen beziehen sich unter anderem auf die Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren für Wohnhäuser (Bchst. a). Von dieser Verpflichtung erfasst sind auch private Wohnbauten.

b) Beschränkte Anpassungspflicht bei Teilumbauten

BGE 134 II 249: Problemstellung und Gerichtsurteil

Im Jahre 2009 hatte das Bundesgericht in BGE 134 II 249 über die **Tragweite der Anpassungspflicht bei Teilumbauten** zu entscheiden. Das Gericht hielt in seinem Urteil fest, dass auch diejenigen Teile eines Gebäudes von der Anpassungspflicht im Rahmen eines Umbaus nach BehiG erfasst werden können, die vom Umbau nicht betroffen sind, allerdings nur insoweit als ein funktionaler Zusammenhang besteht zum Gebäudeteil, der umgebaut wird. Konkret ging es um den Sachverhalt um die Planung eines neuen Saunabetriebes im Untergeschoss eines Mineral- und Heilbades. Das Bundesgericht argumentierte, dass der Durchgang zur Sauna behindertengerecht gewährleistet sein müsse, weil die neue Sauna ausschliesslich über eine vorbestehende Treppe vom Innenbad her erreichbar ist. Nicht erstellt werden müssten hingegen Einstiegshilfen im Becken des Hallen- und Freibades, auch wenn die Kosten nicht unverhältnismässig wären, da die Benutzer/innen der neuen Sauna nicht auf die Benutzung von Innen- und Aussenbad angewiesen seien.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid des Bundesgerichts wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur kritisiert.⁴⁰⁰ Die Beschränkung der Anpassungspflicht auf funktional zusammenhängende Gebäudeteile verzögert die behindertengerechte Anpassung der baulichen Infrastruktur insgesamt beträchtlich und ist im Lichte des Zwecks des BehiG betrachtet nicht nachvollziehbar. Konkret besteht vor dem Hintergrund des Gerichtsurteils keine Pflicht, im Rahmen von Umbauten von einzelnen Gebäudeteilen auch an anderen Teilen verhältnismässige Anpassungen vorzunehmen, solange der umzubauende Teil einen eigenen Zugang hat. Dies bedeutet, dass zum Beispiel auch Gebäudeteile, in denen für das Leben bedeutsame Waren und Dienstleistungen angeboten werden (z.B. Arztpraxen, Kleidergeschäfte) weniger rasch den Anforderungen einer behindertengerechten Architektur angepasst werden. Hinzu kommt, dass die Beschränkung der Anpassungspflicht hier unterschiedliche Grade der Benutzbarkeit einer Anlage für verschiedene Behindertengruppen zementiert. So ist im subjektiven Empfinden der Menschen mit Mobilitätsbehinderung die Ausgrenzung von der Badenutzung besonders augenfällig, weil sie auf Einstiegshilfen stärker angewiesen sind als andere Behindertengruppen. Problematisch ist die Interpretation des Gerichts auch deshalb, weil für die restriktive Auslegung keine überwiegenden Interessen von Seiten der Eigentümer/innen bzw. der Finanzierer von Neu- und Umbauten angebracht werden können. Sinnvoller erschiene eine Lösung, die jeweils im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung alle Interessen im konkreten Einzelfall berücksich-

Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren für Wohnhäuser (Bchst. a). Von dieser Verpflichtung erfasst sind auch private Wohnbauten. Die Diskussionen im Ad-Hoc-Komitee, das für die Erstellung des Entwurfes der Behindertenrechtskonvention zuständig war, machten deutlich, dass nicht die Frage, wer ein Gebäude besitzt bzw. Eigentümer ist, für die Anwendbarkeit der BRK entscheidend ist, sondern die Frage, wer ein Gebäude bzw. eine Baute nutzt («access to buildings should be viewed from a ‚who uses the building‘ perspective, rather than from a ‚who owns the building‘ perspective»; UN enable, Report A/60/266, Annex II, Rz. 69); vgl. auch Kälin et al. (2008), S. 84; und Schefer & Hess-Klein (2014), S. 57.

⁴⁰⁰ Griffel (2009), S. 83f.; Vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 63f., mit Hinweisen auf Aussagen in den Diskussionen während den parlamentarischen Debatten (AB 2001 S. 615 und AB 2002 S. 937).

tigt. Der Entscheid des Bundesgerichts zeigt allerdings auch die Grenzen der geltenden Bestimmungen im BehiG auf, die bei einer engen Interpretation vom Gesetzgeber präzisiert werden müssen.⁴⁰¹

Auch hier gilt, dass für künftige Anwendungsfälle die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) zu berücksichtigen ist. Gemäss Artikel 9 BRK treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.⁴⁰² Dazu zählt unter anderem die Beseitigung von architektonischen Zugangshindernissen und –barrieren bei Gebäuden.⁴⁰³ Dies gilt etwa für Gesundheitsdienstleistungen⁴⁰⁴ und für den Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen wie z.B. Theater, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusdiensten⁴⁰⁵ sowie Sport- und Erholungsaktivitäten⁴⁰⁶. An die genannten völkerrechtlichen Vorgaben sind auch die Gerichte gebunden, welche das BehiG BRK-konform auszulegen haben.

11.1.4 Fallanalyse zur Verhältnismässigkeit von Anpassungspflichten

BGer 1C_280/2009: Problemstellung und Gerichtsurteil

Im Jahre 2009 äusserte sich das Bundesgericht im Urteil 1C_280/2009 zur Beurteilung von «**gewichtigen Gründen**» für ein Abweichen von der SN 521 500 (neu: SIA 500) **behindertengerechtes Bauen** bei der Trennung von Fussgängerbereich und Fahrbahn.⁴⁰⁷ Konkret ging es um die Frage, ob bei der Ausgestaltung neuer Trottoirüberfahrten an der Zürcher Seefeldstrasse neben einer normgerechten seitlichen Abgrenzung längs des Trottoirs mit einem Vertikalabsatz von 3cm zusätzlich eine taktil erfassbare Änderung der Belagsstruktur quer über das Trottoir vorzunehmen ist, um Menschen mit Sehbehinderung die Überfahrt einer Querstrasse zu signalisieren.

Das Gericht hält in seinem Urteil fest, von den vorgeschriebenen 3cm der Norm dürfe gemäss § 360 Abs. 3 PBG nur aus «wichtigen Gründen» abgewichen werden. Dies sei namentlich der Fall, wenn neuere technische Entwicklungen eine Lösung ermöglichten, mit welcher die Ziele der betreffenden Norm ebenso gut oder gar besser erfüllt werden können. Eine Abweichung von Richtlinien und Normen sei ausserdem zulässig, wenn die Anwendung der Norm im Einzelfall unverhältnismässig sei oder besondere örtliche Verhältnisse eine Abweichung von der Norm rechtfertigen würden. Dies sei jedoch vorliegend nicht der Fall. Die gegen die Abgrenzung eingebrachten Sicherheitsbedenken der Bauherrin (Stadt Zürich) wurden vom Bundesgericht als nicht überwiegend bezeichnet. Allerdings dürften gemäss Gericht die Markierungen nicht den Eindruck erwecken, es handle sich um die Markierung einer Fahrbahn, sondern sie müssten das Trottoir weiterhin als durchgehendes Band erkennen lassen, um keine Unsicherheit über die Vortrittsberechtigung der Fussgänger/innen zu schaffen.

Zur Frage der Ausgestaltung der Belagsstruktur der Trottoirüberfahrt führt das Bundesgericht aus, dass es offensichtlich sei, dass Fussgänger auf Trottoirüberfahrten trotz ihrer Vortrittsberechtigung einer höheren Gefahr ausgesetzt seien als an anderen Stellen des Trottoirs. Das Argument der Bauherrin, die Natursteinpflasterung würde die Fortbewegung von Rollstuhlfahrer/innen und von «Blinden Menschen mit weissem Stock» erschweren, erachtete das Bundesgericht als nicht relevant. Es argumentiert, dass die Vorinstanz keine Pflasterung verlange, sondern lediglich eine taktil erfassbare Belagsstruktur der Trottoirüberfahrten

⁴⁰¹ Vgl. Naguib (2008), Rz. 11.

⁴⁰² Art. 9 Abs. 2 Bchst. b und Art. 4 Abs. 1 Bchst. d und e BRK.

⁴⁰³ Nach Art. 9 Absatz 1 Buchstabe a von Artikel 9 BRK.

⁴⁰⁴ Art. 25 BRK:

⁴⁰⁵ Art. 29 Abs. 1 Bchst. c BRK.

⁴⁰⁶ Art. 29 Abs. 5 Bchst. b und c BRK.

⁴⁰⁷ Vgl. Dold (2009), S. 25-30.

angeordnet habe. Die fraglichen Markierungen könnten wie konventionelle Strassenmarkierungen maschinell angebracht werden und würden keine erheblichen Kosten verursachen. Insofern erweise sich die Anordnung als verhältnismässig.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid nimmt eine sorgfältige Prüfung der Interessen von Menschen mit Sehbehinderung einerseits sowie der Kosten und der allgemeinen Sicherheit andererseits vor. Das Urteil entspricht sodann auch den für künftige Fälle gültigen Anforderungen von Artikel 9 der Behindertenrechtskonvention (in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 5). Demnach sind die Vertragsstaaten auf allen Ebenen des Gemeinwesens dazu verpflichtet, Massnahmen zur Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren bei Strassen zu treffen. Die Vorgaben binden auch die für die Rechtsanwendung zuständigen Baubewilligungsbehörden und Gerichte.

11.1.5 Fallanalyse zur Durchsetzung des Rechts

a) Beschwerdelegitimation

BGer 1C_394/2010: Problemstellung und Gerichtsurteile

Im Jahre 2010 hatte das Bundesgericht im Entscheid 1C_394/2010 über die **Voraussetzungen zur Einreichung einer Beschwerde** zu befinden (Beschwerdelegitimation). Konkret hatte das Gericht zu beurteilen, ob Menschen mit Behinderungen bzw. Behindertenorganisationen ein Recht auf Beschwerde haben, obwohl diese weder eine besondere geographische Beziehungsnähe zur entsprechenden Baute aufweisen noch über ein Verbandsbeschwerderecht nach BehiG verfügen. Im zu beurteilenden Sachverhalt ging es um die bauliche Zugänglichkeit einer Wallfahrtskapelle im Kanton Jura. Das Gericht hält in seinen Erwägungen fest, dass zumindest bei jenen Gebäuden, die eine gewisse gesamtschweizerische Ausstrahlung aufweisen, kein besonderes örtliches Näheverhältnis für die Legitimation zur Beschwerde vorliegen muss. Vielmehr bestehe auf der Grundlage des allgemeinen Verwaltungsrechts ein Beschwerderecht überall da, wo der Zugang zu einer Baute nicht möglich bzw. eingeschränkt ist, unabhängig davon, ob die Beschwerdeführenden die Baute besuchen oder nicht. Daher reiche eine abstrakte Betroffenheit für die Beschwerdebefugnis aus.

Würdigung der Gerichtsurteile und weiterführende Bemerkungen

Die Entscheidung ist im Lichte des Zwecks des BehiG zu begrüssen. Über die Anwendung der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze zur Beschwerdelegitimation stellte das Bundesgericht sicher, dass der Zugang zum Recht nicht unnötig eingeschränkt ist.⁴⁰⁸ Demnach haben auch jene Behindertenorganisationen ein Recht auf Beschwerde gegen Neu- und Umbauvorhaben, die über kein selbstständiges Verbandsbeschwerderecht im Sinne des BehiG verfügen, soweit sie die Interessen ihrer Mitglieder betreffen und diese zur Streitsache eine besonders beachtenswerte, nahe Beziehung aufweisen.⁴⁰⁹

Das Urteil überzeugt auch vor dem Hintergrund der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK). Diese sieht basierend auf einer gewachsenen internationalen Menschenrechtspraxis⁴¹⁰ vor, dass die Vertragsstaaten effektive Beschwerdemechanismen einrichten müssen, um den Zugang zum Rechtsschutz zu gewährleisten. Gemäss Artikel 13 Absatz 1 BRK stellen die Vertragsstaaten sicher, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in einer Weise Zugang zur Justiz haben und dass ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme an allen Gerichtsverfahren gewährleistet ist. Da ein Rechtsverfahren im

⁴⁰⁸ Vgl. Häner (2008), Art. 6 Rz. 4; und Rhinow et al. (2010), Rz. 850.

⁴⁰⁹ Vgl. auch die Ausführungen in Schefer & Hess-Klein (2014), S. 96 (zum egoistischen Verbandsbeschwerderecht bzw. zum Recht auf Individualbeschwerde) und S. 98f. (zum ideellen Verbandsbeschwerderecht nach BehiG).

⁴¹⁰ Kujer (2014), Effective remedies as a fundamental right.

Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens für einzelne Personen sehr aufwendig ist und sie gerade bei öffentlich bedeutsamen Projekten (wie z.B. dem Umbau einer Kultur- oder Wallfahrtsstätte) dem Risiko der Exponierung aussetzt, ist es wichtig, dass an Stelle von Einzelpersonen Verbände im Interesse ihrer Mitglieder Beschwerde einreichen können.

b) Durchsetzung des Rechts nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens

Kantonsgericht Fribourg – 602 2011-63: Problemstellung und Gerichtsurteil

Eine **spezifische Problematik der Durchsetzung** der rechtlichen Anforderungen im behindertengerechten Bauen zeigt sich dann, **wenn es die Behörden verpassen, von Amtes wegen den rechtmässigen Zustand im Baubewilligungsverfahren anzuordnen**. Nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens kann nur ausnahmsweise im Zivilverfahren ein Rechtsanspruch auf Beseitigung einer Benachteiligung geltend gemacht werden, wenn das Fehlen der gesetzlich gebotenen Vorkehrungen im Baubewilligungsverfahren nicht erkennbar war (Art. 7 Abs. 1 Bchst. b BehiG). Liegt der Fehler bei den Baubehörden, die es verpassen, die Beseitigung der Mängel einzufordern, sind diese für das Versäumnis verantwortlich. Eine zivilrechtliche Klage ist nicht zulässig; Menschen mit Behinderungen bleibt dann einzig die Möglichkeit, die Baubehörde über das Staatshaftungsverfahren haftbar zu machen. Dies allerdings setzt einen Schaden voraus und ist daher ein hochschwelliges Verfahren. Fraglich ist somit, ob bei einem Versäumnis der im Baubewilligungsverfahren involvierte Behörden die rechtlichen Vorgaben des Behindertenrechts durchgesetzt werden können, ohne dabei die Interessen und Rechte der Eigentümer und Finanzierer einer Baute zu beeinträchtigen.

Zu dieser Thematik bestehen keine Bundesgerichtsurteile. Interessant ist jedoch der **Entscheid 602 2011-63 des Kantonsgerichts Fribourg** aus dem Jahre 2012, das über die **Durchsetzung des Rechts nach dem Baubewilligungsverfahren** zu urteilen hatte. Konkret musste es darüber befinden, ob nach Erteilung der Baubewilligung für ein Thermalzentrum sowie nach Erstellung der Baute die Beseitigung der Benachteiligung angeordnet werden darf. Im Zentrum des Rechtsstreits steht ein Fussbecken, das für Menschen im Rollstuhl nicht ohne Hilfe zu überqueren ist. Bereits vor der Erteilung der Baubewilligung wurde von der Kommission für architektonische Barrieren («Commission des barrières architecturales») auf die fehlende Konformität der Konstruktion hingewiesen. Die Kommission hat gemäss kantonalem Baugesetz die Aufgabe, Probleme im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen für behinderte Personen zu prüfen, Projekte zu begutachten und Empfehlungen abzugeben. Im konkreten Fall verlangte sie, dass das Fussbecken mit einer Rampe ausgestattet wird, die eine maximale Steigung 8% aufweist und einen Gleitschutz hat, damit das Fussbecken auch von Rollstuhlfahrer/innen überquert werden kann. In den Folgejahren war das Fussbecken dann Gegenstand diverser Auseinandersetzungen. Die angebrachte Rampe war nicht genügend stabil und das Überquerungsmanöver störte die anderen Benutzer/innen. Schliesslich ordnete die für die Baubewilligung zuständige Baubehörde (Präfekt) an, dass zwischen der Krankenstation und dem Umkleideraum ein hindernisfreier Zugang erstellt wird. Allerdings intervenierte der Präfekt formell erst nach Erlangung der Baubewilligung. Dagegen reichte die Trägerin des Thermalzentrums Rekurs ein. Das Gericht kam zum Schluss, dass die nachträgliche Anordnung zulässig war. Ausschlaggebend sei, dass die Vorbringungen der Kommission einen Konnex zur Baugenehmigung hatten, da die Pläne, auf deren Grundlage die Baubewilligung erteilt wurde, nicht ganz korrekt waren. Das Fussbecken war in den Plänen nicht eingezeichnet.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid zeigt, wie wichtig es für die Umsetzung der baulichen Anforderungen im Behindertengleichstellungsrecht ist, dass die zuständigen Baubehörden im Baubewilligungsverfahren ihre Aufsichtsfunktion und Kontrolle sorgfältig wahrnehmen. Unterlaufen den Baubehörden Fehler, kann dies für die

barrierefreie Anpassung der baulichen Infrastruktur langjährige und erhebliche Verzögerungen bedeuten. Zwar kann gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b BehiG auch nach Abschluss eines Baubewilligungsverfahrens im Zivilverfahren einen Rechtsanspruch auf Beseitigung geltend gemacht werden. Dies setzt jedoch voraus, dass das Fehlen der gesetzlich gebotenen Vorkehren im Baubewilligungsverfahren nicht erkennbar war. Zudem bedeutet der zivilprozessrechtliche Weg eine zusätzliche Hürde. Weiterhin ungeklärt ist ausserdem die Frage, ob auch im Rahmen von Zivilprozessen ein Verbandsklagerecht besteht.⁴¹¹ Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn aus baurechtlicher Sicht kein bewilligungspflichtiger Aspekt betroffen ist.

Im konkreten Fall war das Fussbecken nicht in den Bauplänen eingezeichnet. Hingegen wurde von der beratenden und empfehlenden Kommission sowohl gegenüber dem Bauherrn als auch den Baubehörden früh auf die Mängel hingewiesen. Daher ist es der Situation angemessen, dass das Gericht die nachträgliche Anordnung der Baubehörde für rechtmässig erklärte. Damit werden zum einen die Interessen von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt. Zum andern bleiben die Interessen der Bauherrschaft gewahrt, die informiert war, dass die Pläne nicht behindertenkonform sind. Die Bauherrschaft konnte sich somit auf die Anpassungen einstellen.

11.2 Gerichtspraxis im Bereich «öffentlicher Verkehr»

Im Bereich «öffentlicher Verkehr» wurden insgesamt 3 Fälle ausgewertet. Diese thematisieren in 2 Fällen den Umbau von Perrons an Bahnhöfen. In einem weiteren Entscheid war die Neubeschaffung von Doppelstock-Wagen der SBB betroffen.

11.2.1 Übersicht

Im Zentrum der Beurteilung stand der Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** im Rahmen von baulichen Anpassungen an der Infrastruktur bzw. an Verkehrsträgern des Bahnverkehrs. Die Entscheide betreffen zwei grundsätzliche Problemstellungen: Zum einen stellte sich vor Bundesverwaltungsgericht die Frage nach der **Tragweite der Anpassungspflichten bei Umbauten von Bahnhofperrons**. Konkret hatte das Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen, inwieweit der Umbau von Perrons in einer Weise zu realisieren ist, die den autonomen Zugang zu sämtlichen Typen von Bahnwagen (Bahnhof Walenstadt) bzw. auf der gesamten Perronlänge (Bahnhof Thörishaus) vor Ablauf der Übergangsfrist zur behindertengerechten Anpassung Ende 2023 gewährleistet. Zum anderen hatte das Bundesgericht letztinstanzlich über die **BehiG-Konformität der partiellen Separation** in den neuen SBB-Doppelstockwagen zu befinden (11.2.3) (DOSTO-Urteil). Das DOSTO-Urteil ist **rechtlich umstritten**.

Weiterhin sind eine **Reihe von rechtlichen Grundsatzfragen nicht abschliessend geklärt**. Es bleiben **offene Fragen zur Tragweite der Anpassungspflichten** bei Fahrzeugen des öffentlichen spurgeführten Verkehrs sowie bei Fahrzeugen des Schiff- und Flugverkehrs. Keine Urteile gibt es ferner betreffend die Anforderungen zur Anpassung weiterer Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs wie z.B. zur Erreichbarkeit der Haltepunkte, zur Gestaltung von Ein- und Ausstiegsmöglichkeiten sowie zu Markierungen und Manövrierflächen. Im Zentrum steht auch hier die **Auslegung des Grundsatzes Verhältnismässigkeit im Einzelfall**. Die Frage, wie die Gerichte künftig die Verhältnismässigkeit konkretisieren und anwenden werden, wird in den nächsten Jahren zunehmend von Bedeutung sein, da die Frist zur Anpassung von Einrichtungen und Fahrzeugen Ende 2023 abläuft. Auch wurden bis anhin **keine Gerichtsentseide betreffend den Flug-, Seilbahn- und Schiffsverkehr sowie den Bus- und Tramverkehr** gefällt.

⁴¹¹ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 98f. sind der Auffassung, dass sich das ideelle Verbandsbeschwerderecht auf Beseitigung einer unzulässigen Benachteiligung auch auf das Zivilverfahren erstreckt.

11.2.2 Fallanalyse zur Verhältnismässigkeit von Anpassungspflichten

BVG A-7569/2007 und A-5603/2011: Problemstellung und Gerichtsurteile

Im Jahre 2008 hatte das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung **A-7569/2007** über die **Verhältnismässigkeit von behindertengerechten Anpassungen im Rahmen eines Perronumbaus** zu befinden. Konkret ging es um die Frage, ob das Bundesamt für Verkehr (BAV) betreffend seiner Genehmigung der Sanierung des Mittelperrons des Bahnhofs Walenstadt (SG) die Anforderungen des BehiG angemessen berücksichtigt hatte. Die verbandsbeschwerdeberechtigte Behindertenorganisation Integration Handicap⁴¹² erhob eine Beschwerde gegen die Genehmigung der in der Planvorlage vorgesehenen Perronhöhe von 470 mm an der Bogeninnenseite eines wegen einer Kurve überhöhten Geleise anstatt der für Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrer notwendigen 550 mm. Die Beschwerdeführerin beantragte eine Anhebung der Perronhöhe, die den autonomen Zugang zu Fahrzeugen mit Tiefeinstieg gewährleistet.

Das Gericht heisst das Begehren grundsätzlich gut. Auf der Grundlage des BehiG sei sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen, die auch sonst in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu nutzen, Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können. Allerdings erachtete das Gericht die konkret geforderten Anpassungen der Perronhöhe auf die für Rollstuhlfahrer/innen notwendigen 550mm als unverhältnismässig. Es begründete dies damit, dass der für Rollstuhlfahrerinnen und -fahrer zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis stehe zu den Gründen der Betriebssicherheit und zum wirtschaftlichen Aufwand für die SBB. Die Anhebung der Perronhöhe hätte zur Folge, dass die Interoperabilität des schweizerischen Eisenbahnnetzes als eines der Wesensmerkmale der Bahninfrastruktur nicht mehr gewährleistet wäre. Auflagen hinsichtlich des zu verwendenden Rollmaterials könnten die gesamte Betriebsplanung der SBB in Frage stellen, so das Gericht in seinen Ausführungen weiter. Daher sei von einer Anordnung der Beseitigung der Benachteiligung abzusehen. Stattdessen sei eine Ersatzlösung vorzunehmen, die im vorliegenden Fall in einer Mobilift-Lösung für jene Strecken bestehe, auf denen in der Übergangszeit bis zur Beschaffung des tieferen Rollmaterials der benachteiligungsfreie Zugang noch nicht gewährleistet ist.

Einen weiteren Fall, in welchem die **Verhältnismässigkeit von behindertengerechten Anpassungen bei Perronumbauten betrifft**, hatte das Bundesverwaltungsgericht im **Urteil A-5603/2011** aus dem Jahre 2012 zu entscheiden. Geplant war die Erhöhung des Mittelperrons des Bahnhof Thörishaus (BE). Gemäss den von den SBB vorgelegten Plänen waren die behindertengerechten Zu- und Ausstiegsmöglichkeiten auf eine Teillänge von 171 Metern des Perrons beschränkt. Auf der Länge der restlichen 45 Meter war eine tiefere Perronhöhe vorgesehen, wobei der Niveauunterschied durch eine 4 Meter lange Rampe überbrückt werden sollte. In der Beschwerde wurde argumentiert, insbesondere moderne Zugkompositionen mit über 200 Metern Länge würden mit einer Teilperronerhöhung für Menschen mit Mobilitätsbehinderung nicht zufriedenstellend bedient. Sie müssten im nichterhöhten Teilbereich des Perrons über eine zusätzliche Trittstufe auf den tiefer gelegenen Perron aussteigen.

Das Bundesverwaltungsgericht kommt in seinen Erwägungen zum Schluss, dass eine Teilperronerhöhung den Anforderungen des BehiG genügt. In seiner Begründung verweist das Gericht auf den in Artikel 11 Absatz 1 BehiG verankerten Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Demnach ist eine Benachteiligung dann hinzunehmen, wenn der für Menschen mit Behinderungen zu erwartende Nutzen insbesondere in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand oder zu den Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit steht. Als weitere Kriterien, welchen im Rahmen der Interessenabwägung einzelfallweise Rechnung zu tragen ist, nennt das Gericht die Übergangsfristen in Artikel 22 BehiG sowie die Zahl der Benutzer/innen

⁴¹² Integration Handicap ist seit 2015 neu Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz.

einer Haltestelle oder Dienstleistung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a BehiV und Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b VböV. Ferner nennt das Gericht die Bedeutung der Haltestelle für Behinderte und deren Bedürfnisse im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b BehiV und Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c VböV, ihre allgemeine Wichtigkeit als Umsteigemöglichkeit auf andere öffentliche Verkehrsmittel gemäss Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a VböV sowie ihr provisorischer oder dauerhafter Charakter im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c BehiV.

Im konkreten Fall gelangt das Gericht zur Auffassung, dass die Kosten von rund 400'000 Franken für den Gesamtumbau des Perrons in Anbetracht der relativ geringen Bedeutung des Bahnhofs als unverhältnismässig einzustufen sind. Es erachtet das Passagiervolumen von ca. 400 Personen pro Tag als niedrig. Des Weiteren verweist es darauf, dass sich im Einzugsgebiet des Bahnhofs Thörishaus Station keine Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen oder Betagte befinden. Sodann sei die Bedeutung des Bahnhofs als Umsteigemöglichkeit gering sowie die Kosten angesichts des guten Zustandes der Anlagen hoch.

Würdigung der Gerichtsurteile und weiterführende Bemerkungen

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

11.2.3 Fallanalyse zur Problematik der Teil-Separation bei Zugkompositionen

BGE 139 II 289: Problemstellung und Gerichtsurteil

2013 hatte das Bundesgericht im **BGE 139 II 289** über die **BehiG-Konformität der Teil-Separation in neu zu beschaffenden Doppelstock-Zugkompositionen** der SBB zu befinden (DOSTO-Zugkompositionen). Es ging um die Frage, ob die DOSTO-Zugkompositionen den Anforderungen des Benachteiligungsverbot es genügen bzw. ob überhaupt eine Benachteiligung im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 BehiG vorliegt. Streitgegenstand war zum einen die vorgesehene Einrichtung eines Abteils mit drei Rollstuhlplätzen und 11 zusätzlichen Plätzen in der Verpflegungszone mit Zugang zu einer behindertengerechten Toilette im Parterre des Zuges. Von den Behindertenorganisationen wurde gerügt, dass die Verpflegungszone Zugreisende im Rollstuhl von den andern Zugreisenden separiere. Teil des Rechtsstreits waren zum anderen die von der SBB vorgesehenen «Multifunktionsabteile», von denen pro Zugkomposition eines vorgesehen war. Die Behindertenorganisationen monierten, dass die Multifunktionsabteile für gewisse Rollstuhlmodelle zu knapp bemessen waren und kein Zugang zu einer rollstuhlgängigen Toilette bestand.

Nach vertiefter Auseinandersetzung mit den rechtlichen Anforderungen kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Rechtsordnung in Kauf nehme, «dass Behinderte nicht jeden Teil eines Eisenbahnfahrzeugs in absolut gleicher Weise wie nicht Behinderte benützen können». So seien etwa Rollstuhlfahrer darauf angewiesen, einen der Rollstuhlplätze zu benützen. Beabsichtigten sie, während der Fahrt die Toilette zu benutzen, «so müssen sie in demjenigen Wagen Platz nehmen, in dem sich die rollstuhlgängige

Toilette befindet». Ihre Platzwahl sei damit zwar stärker eingeschränkt als diejenige nicht Behinderter. Darin allein könne allerdings nicht ein unzulässig erschwelter Zugang gemäss Artikel 2 Absatz 2 oder 4 BehiG und damit auch keine Benachteiligung im Sinne des Gesetzes erblickt werden. Auch ist es für das Bundesgericht nicht nachvollziehbar, «inwiefern es eine rechtlich relevante Benachteiligung darstellen soll, wenn jemand in einem Raum reisen muss, in welchem zugleich andere Personen essen».⁴¹³

Das Bundesgericht erachtet die Multifunktionsabteile und die elf zusätzlichen Sitzplätze in der Verpflegungszone als ausreichend, um eine rechtswidrige Isolierung von Menschen im Rollstuhl zu verhindern.⁴¹⁴ Es begründet seine Auffassung damit, dass im Verpflegungsabteil «immerhin 11 andere Sitze» bestünden, was eine genügende Durchmischung möglich mache. Da zudem in den allermeisten Fällen nicht alle drei Rollstuhlplätze mit Rollstuhlfahrern besetzt seien, erhöhe sich die Zahl der übrigen Sitze entsprechend. Zwar ist es auch nach Auffassung des Bundesgerichts bei schwacher Belegung denkbar, dass sich nebst Behinderten nur wenige andere Fahrgäste im Raum befinden, aber das sei in jedem anderen Abteil nicht anders. Nicht gelten lässt das Bundesgericht schliesslich das Argument, es handle sich bei der Verpflegungszone um eine Sackgasse für Behinderte, weil der Speisewagen nur einen Eingang habe, so dass sich kaum Behinderte dorthin begeben würden. Als Begründung seiner Auffassung führte das Gericht an, dass es auch bei heute verwendeten Zügen Wagen mit nur einem für die Fahrgäste zugänglichen Eingang (Endwagen) gebe, ohne dass diese Wagen als ausgrenzend für irgendwelche Reisenden betrachtet würden.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Die Feststellung, dass die Zugänglichkeit nur eines Eisenbahnwagens pro Zugkomposition für Menschen mit Behinderungen noch keine Benachteiligung im Sinne des BehiG darstellt, ist im Grundsatz nachvollziehbar.⁴¹⁵ Problematisch an der Argumentation des Bundesgerichts ist allerdings, dass es die Stigmatisierung und den Eingriff in die Autonomie, die Menschen mit Behinderungen erfahren, wenn sie separiert werden, zu wenig berücksichtigt. Im konkreten Fall müssen sich Zugreisende im Rollstuhl nämlich entscheiden, entweder im separierten Abteil der Verpflegungszone mit Zugang zu einer rollstuhlgängigen Toilette zu reisen, oder sie reisen in den allgemeinen Zugabteilen mit den andern Passagieren, verzichten dabei allerdings auf eine Verpflegungsdienstleistung und den Zugang zu einer behindertengerechten Toilette.⁴¹⁶ Die Vergleiche des Bundesgerichts mit den verschiedenen Einschränkungen, die auch Zugreisende ohne Behinderungen in Kauf nehmen müssen, sind gerade mit Blick auf Menschen mit Behinderungen höchst problematisch. Denn Menschen mit Behinderungen verfügen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen viel weniger Spielraum, Unannehmlichkeiten auszuweichen. Sodann sind Menschen mit Behinderungen der alltäglichen Ausgrenzung und Desintegration ausgesetzt, die durch die DOSTO-

⁴¹³ Zur Illustration ihrer Begründung verweisen die Richter/innen auch auf andere Verkehrsmittel wie Schiffe oder Flugzeuge, in denen sich sowohl speisende als auch nicht speisende Fahrgäste aufhalten müssten. Zudem sei in einem Eisenbahnwagen ohnehin damit zu rechnen, dass Reisende Aktivitäten ausüben, welche andere Mitreisende als störend betrachten könnten, wie zum Beispiel sprechen, telefonieren, lachen, schminken, spielen (und vieles andere mehr). Solche «Störungen» seien in einem gewissen Mass von allen Bahnreisenden hinzunehmen. Ferner sei es nicht verboten und komme nicht selten vor, dass auch im allgemeinen Fahrgastraum Reisende essen, seien es Esswaren, die sie selber mitführen, seien es solche, die durch Minibars in den Zügen angeboten werden.

⁴¹⁴ BGE 139 II 289, Erw. 3.4.1.

⁴¹⁵ Vgl. auch Waldmann (2013), S. 675; Botschaft BehiG, S. 1777.

⁴¹⁶ Daher wollte das Bundesverwaltungsgericht als Vorinstanz des Bundesgerichts in seinem Urteil vom 5. März 2012 (A-1130/2011) die SBB dazu verpflichten, den im Speisewagenunterdeck geplanten Rollstuhlbereich mit drei Stellplätzen und einer rollstuhlgängigen Universaltoilette in einen dem Speisewagen benachbarten Wagen zu verlegen. Zusätzlich sei die Verpflegungszone im Unterdeck des Speisewagens mit zwei Rollstuhlplätzen und einer rollstuhlgängigen Universaltoilette beizubehalten. Die für den Abbau einer Benachteiligung grundsätzlich nötige Gewährleistung des Zugangs zum Speisewagen im Oberdeck erachtete das Bundesverwaltungsgericht allerdings aus Gründen der Verhältnismässigkeit als nicht geboten.

Lösung möglicherweise weiter zementiert wird. Hinzu kommt, dass der öffentliche Verkehr gerade für Menschen mit Mobilitätsbehinderungen für die Lebensführung von besonderer Bedeutung ist.⁴¹⁷

Wird der Begriff der Benachteiligung gemäss BehiG im Sinne der Praxis des Bundesgerichts eher eng ausgelegt, eröffnet dies den Spielraum für weitere segregierende Lösungen. So ist für künftige Entwicklungen etwa denkbar, dass Menschen mit Rollstuhl weiterhin keinen Zugang zu Kinderabteilen, Ruheabteilen oder Businessabteilen erhalten, weil dies entweder nicht als Benachteiligung qualifiziert wird oder die Kosten als unverhältnismässig beurteilt werden. Unter dem Strich hat dies zur Folge, dass der eigentliche Zweck des BehiG, Stigmatisierung abzubauen sowie Selbstbestimmung und gleichberechtigte Partizipation herzustellen, unterminiert wird. Im Lichte der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) betrachtet, ist es zumindest fraglich, ob sich diese Teilseparation für weitere künftige Neubeschaffungen von Zugkompositionen im Sinne einer völkerrechtskonformen Auslegung des BehiG rechtfertigen lässt. Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a BRK treffen die Vertragsstaaten Massnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu Transportmitteln einschliesslich Diensten zu gewährleisten.

11.3 Gerichtspraxis im Bereich «Aus- und Weiterbildung»

Im Bereich «Aus- und Weiterbildung» konnten total 29 Fälle analysiert werden. Davon betreffen 19 Fälle die Frage der Integration und Gewährung sonderpädagogischer Massnahmen in der Grundschule. 10 Fälle sind in der nachobligatorischen Schule anzusiedeln, wovon sich alle auf die Frage der Prüfungsanpassungen beziehen.

11.3.1 Übersicht

In der **Gerichtspraxis zum Bereich Aus- und Weiterbildung** war im Wesentlichen über drei rechtliche Problemstellungen zu befinden: Erstens hat das Bundesgericht geklärt, dass das **BehiG nur Bildungsangebote im Zuständigkeitsbereich des Bundes** erfasst.⁴¹⁸ Es bestätigt damit zwei Entscheide aus dem Jahre 2010, in denen das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich seine vorgängige Praxis änderte, in der es das BehiG noch für anwendbar erklärt hatte.⁴¹⁹ Allerdings machte das Bundesgericht ungeachtet der Frage der direkten Anwendbarkeit des BehiG in einer jüngeren Entscheidung zum Grundschulbereich auch deutlich, dass die Grundsätze des BehiG für die Auslegung im kantonalen Zuständigkeitsbereich der Grundschule massgeblich sind.⁴²⁰ Inwieweit sich dies Aussage über den Grundschulbereich auch auf andere kantonale Zuständigkeitsbereiche wie z.B. Gymnasien, Universitäten und Fachhochschulen erstreckt, wurde durch die Gerichte noch nicht geklärt. Im Unterschied zum Grundschulbereich, wo das BehiG mit Artikel 20 einen programmatischen Artikel enthält, bestehen da keine analogen Regelungen.

Eine weitere Grundsatzfrage, über welche die Gerichte zu entscheiden hatten, betrifft verschiedene Urteile über das Recht auf **Integration und den Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen an der Grundschule**. Die Gerichte mussten prüfen, unter welchen Voraussetzungen Schüler/innen ein Recht auf Integration haben. Sodann hatten sie darüber zu entscheiden, in welchem Umfang sonderpädagogische Leistungen erbracht werden müssen. Ferner hatten die Gerichte zu klären, inwieweit ein Anspruch auf Finanzierung eines privaten Bildungsangebotes besteht, das allenfalls ein besseres Förderungsangebot enthält. Die Urteile führten zur Konkretisierung der Tragweite der verfassungsrechtlichen Anforderungen eines diskriminierungsfreien und genügenden unentgeltlichen Grundschulunterrichts nach den Artikeln 19

⁴¹⁷ Vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 187f.

⁴¹⁸ BGer 2D_7/2011.

⁴¹⁹ VG ZH VB.2010.00525; und VB.2010.00696. Die «neue» Gerichtspraxis bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen nicht von der für die Durchsetzung ihrer Rechte bedeutsamen Unentgeltlichkeit des Verfahrens gemäss Artikel 10 BehiG profitieren können.

⁴²⁰ BGer 2C_974/2014, Erw. 4.3.

BV und 8 Absatz 2 BV. Zudem hatten sich die Urteile mit der inhaltlichen Bedeutung des bereits erwähnten Integrationsartikels 20 im BehiG zu befassen.

Eine Reihe von Urteilen befasste sich mit der Pflicht zur **Anpassung der Prüfungsmodalitäten in der nachobligatorischen Bildung**. In den überwiegend aus der Praxis des Verwaltungsgerichts Zürich stammenden Fällen ging es in erster Linie darum, die Anforderungen an die inhaltlichen und formalen Anpassungen von Prüfungen an die Behinderung von Studierenden (z.B. Zeitverlängerung, Benützung eines Notetakers) sowie die Verfahrenspflichten der Bildungsinstitutionen und die Mitwirkungs-Obliegenheiten der Gesuchstellenden zu klären. Noch nicht abschliessend geklärt ist die Frage, ob das Recht auf Anpassung von Prüfungsmodalitäten unter bestimmten Voraussetzungen auch **Anpassungen an den inhaltlichen Anforderungen** von Prüfungen umfasst. Zwar ist das Bundesgericht gemäss einem Urteil aus dem Jahre 2002⁴²¹ der Auffassung, dass kein Anspruch auf Herabsetzung inhaltlicher Anforderungen besteht; bestätigt wurde der Grundsatz sodann in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts.⁴²² Allerdings ging es im zu beurteilenden Sachverhalt um das Gesuch eines Jugendlichen mit einem Herzfehler und einer cerebralen Bewegungsstörung. Nicht gerichtlich zu beurteilen war bis anhin, inwiefern bei anderen bestimmten Behinderungskonstellationen (wie z.B. Dyslexie und Dyskalkulie) ein Recht auf leichte Anpassungen in Form von unterschiedlichen Prüfungsinhalten bei gleichbleibendem Anforderungsniveau oder aber gar eine Befreiung von allgemeinen Leistungsanforderungen besteht.⁴²³

Eine **gerichtlich nicht thematisierte Grundsatzfrage** betrifft die Anforderungen, die das BehiG und das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot an **Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebotes** stellen. So mussten sich die Gerichte, soweit die Urteile im Rahmen der Vollerhebung erfasst wurden, bis dahin etwa nicht mit der Frage auseinandersetzen, was es heisst, dass Lehrpersonen und Dozierende dazu verpflichtet sind, die Art des Unterrichtens auf Menschen mit einer Seh-, Hör- sowie weiterer Kommunikationsbehinderung auszurichten. So kann es zum Beispiel erforderlich sein, dass der Unterrichtsstoff für Menschen mit Hörbehinderung verstärkt visuell vermittelt wird, während visuelle Darstellungen verbalisiert ausformuliert werden müssen, damit sie für Menschen mit Sehbehinderung zugänglich sind. Während Bildungseinrichtungen des Bundes nach Artikel 8 Absatz 2 BehiG sowie staatliche Bildungseinrichtungen der Kantone nach Artikel 8 Absatz 2 BV grundsätzlich verpflichtet sind, entsprechende Anpassungsleistungen vorzunehmen, sind private Bildungseinrichtungen lediglich an das behindertengleichstellungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Artikel 6 BehiG gebunden. Fälle hierzu liegen noch nicht vor.

11.3.2 Fallanalyse zur Integration und Sonderpädagogik in der Grundschule

Grundsätze der Gerichtspraxis

Das Bundesgericht konkretisierte in einer Reihe von Urteilen – namentlich in BGE 130 I 352, 2C_187/2007, 2C_590/2014, 138 I 163 und 2C_974/2014 – das **Recht auf ausreichenden und diskriminierungsfreien Grundschulunterricht**. Grundlage bilden der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht in Artikel 19 BV und das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Artikel 8 Absatz 2 BV. Von Bedeutung sind ausserdem die in Artikel 20 BehiG verankerten Prinzipien des Behindertengleichstellungsrechts, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisieren und gemäss einem aktuellen Entscheid des Bundesgerichts bei der Auslegung des Verfassungsrecht zu berücksichtigen sind.⁴²⁴ Demnach sorgen die Kantone dafür, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen eine Grundschulung

⁴²¹ BGer 2P.140/2002.

⁴²² BVG B-7914/2007.

⁴²³ Vgl. die Ausführungen bei Hördegen & Richli (2013), S. 83-86.

⁴²⁴ BGer 2C_974/2014, Erw. 3.4.

erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst sind. Für die Wahl der Schulform sowie Art und Anzahl der sonderpädagogischen Massnahmen ist das Wohl des Kindes ausschlaggebend. Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst jedoch nur ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein darüber hinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden.⁴²⁵ Von der idealen schulischen Leistung im Sinne des Kindeswohls darf allerdings nur abgewichen werden, wenn die Abweichung einem zulässigen Interesse dient und verhältnismässig ist.

BGE 138 I 163: Zur Frage der Integration

Gemäss Artikel 20 BehiG fördern die Kantone, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule. Liegt die Integration im Grundsatz im Wohle des Kindes, haben die zuständigen Schulbehörden die Pflicht, die für die Integration notwendigen und verhältnismässigen organisatorischen sowie sonderpädagogischen Integrationsleistungen zu erbringen. In den meisten gerichtlich zu beurteilenden Sachverhalten begehrten die Eltern für ihre Kinder denn auch entweder eine Integration oder die Finanzierung einer privaten Schule.⁴²⁶ Umgekehrt war die Situation lediglich in einem Fall vor Bundesgericht, in der die Eltern entgegen dem Entscheid der zuständigen Schulbehörden eine separierte Sonderschulung beantragt hatten.⁴²⁷ Das Urteil sowie ein weiterer Grundsatzentscheid zeigen, dass die **Entwicklung der Gerichtspraxis zunehmend in Richtung Integration** geht:

Gemäss dem aus dem Jahre 2012 stammenden **Urteil 138 I 163** entspricht die Integration von Kindern mit Behinderungen dem Grundgedanken von Artikel 20 BehiG. Es sei die Aufgabe der Schule, Kinder für ein bestmöglich integriertes Leben vorzubereiten. Im zu beurteilenden Sachverhalt ging es um die Einschulung eines Kindes mit hochgradigen zentral-auditiven Wahrnehmungsstörung in eine integrative Klasse. Entgegen der Auffassung der Eltern, die eine separierte Sonderschulung wünschten, wurde das Kind integriert eingeschult. Nach Auffassung des Gerichts ist dies zulässig, auch wenn Fachleute und lokale Behörden die separierte Schulung als besser geeignet und für vorteilhaft beurteilen. Das Bundesgericht erachtete den Entscheid der Schulbehörde als nicht willkürlich an, welche die integrierte Schule als mindestens gleichwertig mit der separierten betrachtete.

Der Vorzug der Integration wird im jüngsten **Urteil 2C_590/2014** aus dem Jahre 2015 bestätigt. Eine Abweichung vom «idealen» Bildungsangebot sei nur zulässig, wenn sie der Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts, der Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Gemeinwesens oder dem Bedürfnis der Schule an der Vereinfachung der organisatorischen Abläufe dient und die entsprechenden Massnahmen verhältnismässig bleiben. Ist die Integration unter Beachtung der verschiedenen Interessen sowohl personell wie organisatorisch möglich, muss diese gewährt werden.⁴²⁸ Interessant am Urteil ist ausserdem, dass das Bundesgericht auf die damals für die Schweiz noch nicht verbindliche UNO-Behindertenrechtskonvention Bezug nimmt.

BGer 2C_590/2014: Zur Frage des Anspruchs auf sonderpädagogische Massnahmen

Im bereits erwähnten Bundesgerichtsurteil **2C_590/2014** hatte das Gericht über den Anspruch auf Assistenzlektionen zu befinden. Es gelangte zur Auffassung, dass das Gemeinwesen dazu verpflichtet ist, **die für das Wohl des Kindes erforderlichen sonderpädagogischen Massnahmen sicherzustellen sowie die hierbei anfallenden Kosten vollumfänglich zu übernehmen**. Eine Lösung, die auf einer

⁴²⁵ BGE 130 I 352, Erw. 3.3; 129 I, Erw. 6.4.

⁴²⁶ BGE 130 I 352; BGer 2C_187/2007; und 2C_590/2014.

⁴²⁷ BGE 138 I 163.

⁴²⁸ BGer 2C_590/2014, Erw. 4.3.

schematischen Vorgehensweise beruht, sei nicht geeignet, um vorrangig dem Kindeswohl zu dienen. Daher ist die zahlenmässige Beschränkung der Assistenz auf 18 Wochenstunden – wie in der konkret zu beurteilenden Konstellation – nicht zulässig. Unabhängig davon, welche Lösung die Kantone bzw. die ausführenden Gemeinden zur Erfüllung ihrer Pflichten bei behinderten Kindern wählen – sei es die integrative oder die separative Sonderschulung –, sei es unzulässig, wenn sich die Eltern finanziell beteiligen müssen.

Ferner äusserte sich das Bundesgericht zum Abklärungsverfahren der zuständigen Behörden. Diese hätten die **Pflicht zur eingehenden und umfassenden Abklärung allfälliger besonderer Bedürfnisse des Kindes**.⁴²⁹ Neben der Frage, ob eine integrative oder separative Sonderschulung zum Wohle des Kindes ist, habe die Schulbehörde zu klären, welche sonderpädagogischen Massnahmen erforderlich sind. Ziel der Abklärungen sei es herauszufinden, welche Massnahmen die Kinder und Jugendlichen in ihrer Entwicklung in einer Weise unterstützt, dass sie am gesellschaftlichen Leben soweit als möglich selbstständig teilnehmen können. Kinder, die weder in einer Regelklasse noch in einer Sonderklasse ihren Fähigkeiten entsprechend gefördert werden können, haben sodann Anspruch auf spezifische Schulung in Form einer Sonderschule oder durch zusätzliche Stütz- und Fördermassnahmen.⁴³⁰

Würdigung der Gerichtspraxis und weiterführende Bemerkungen

Gemäss Praxis des Bundesgerichts muss sich der Entscheid der Schulbehörden bezüglich sonderpädagogischer Grundschulung am Wohl des Kindes orientieren. Es braucht qualifizierte Gründe, um von einer Ideallösung abzuweichen.⁴³¹ Dies hat auf zwei Ebenen Konsequenzen: Erstens sind die sonderpädagogischen Massnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Kindes auszurichten. Betroffen sind etwa Massnahmen der heilpädagogischen Früherziehung, logopädische und psychomotorische Massnahmen sowie die heilpädagogische Unterstützung des Kindes⁴³². Darüber hinaus sind falls notwendig Anpassungen bei den Lernzielen⁴³³, Prüfungen⁴³⁴, Promotionen⁴³⁵, Klassengrössen⁴³⁶ und dem baulichen Umfeld⁴³⁷ vorzunehmen. Zweitens bildet die Integration in die Regelschule der anzustrebende Normalfall.⁴³⁸ Ist die Integration unter Beachtung der verschiedenen Interessen sowohl personell wie organisatorisch möglich, muss diese gewährt werden.

Die Praxis entspricht nicht nur den Prinzipien der Gleichstellung wie sie in Artikel 20 BehiG vorgegeben sind, sondern auch Artikel 24 der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), der für künftige Anwendungsfälle ebenfalls handlungsleitend ist. Gemäss Artikel 24 BRK «gewährleisten die Vertragsstaaten ein integrativen Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel, die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen» (Bchst. a), «Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen» (Bchst. a), sowie «Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen» (Bchst. c). Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten gemäss Absatz 2 von

⁴²⁹ BGer 2C_590/2014, Erw. 4.3.3.

⁴³⁰ BGer 2P.246/2000; 2P.216/2002.

⁴³¹ Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 126ff.; und Copur & Naguib (2014), Rz. 274ff..

⁴³² Vgl. EDK, Einheitliche Terminologie, Sonderpädagogikkonkordat, S. 1, 6.

⁴³³ Ausführlich Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 250f.

⁴³⁴ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 357f.; vgl. zudem Luginbühl (2000), S. 105.

⁴³⁵ Ausführlich Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 257ff.

⁴³⁶ Waldmann (2003), S. 742.

⁴³⁷ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 360.

⁴³⁸ BGer 2C_590/2014 E. 5.3.2, 5.3.4; zur Präferenz des Gesetzgebers der integrativen Schulung vgl. Aeschlimann-Ziegler (2013), Rz. 23ff.; Hördegen (2007), S. 126.

Artikel 24 sicher, dass «Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben» (Bchst. b). Ferner müssen «angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden» (Bchst. c). Sodann müssen «in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmassnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden» (Bchst. e).

Die Vorgaben der BRK und des BehiG zeigen zwar, dass die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen im Mittelpunkt steht.⁴³⁹ Andererseits wird auch deutlich, dass eine integrative Beschulung einer separierenden nicht prinzipiell vorgezogen werden darf, ohne dabei sorgfältig die Vorkehrungen zu treffen, die für die Gewährleistung des Wohls des Kindes erforderlich sind.⁴⁴⁰ Vielmehr sind die Kantone und Gemeinden gemäss Artikel 24 BRK, Artikel 8 Absätze 2 und 4 BV und Artikel 20 BehiG verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die für die Förderung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen, damit eine vollständige oder partielle Integration (oder unter bestimmten Voraussetzung eine separierte Sonderbeschulung⁴⁴¹) im Interesse des Kindes gewährleistet ist.

11.3.3 Fallanalyse zur Anpassung von Prüfungsmodalitäten

a) Zur Frage der formellen Anpassung von Prüfungsmodalitäten

VerwG ZH B-7914/2007 und weitere Urteile: Problemstellung und Gerichtspraxis

Im 2008 fällte das Bundesverwaltungsgericht mit **B-7914/2007** einen Entscheid zu den **Grundsätzen des Rechts auf formale Anpassungen der Prüfungsmodalitäten**. Im zu beurteilenden Sachverhalt ging es um das Begehren eines Studenten, der beantragte, die nicht-sprachlichen Prüfungen bei der Ergänzungsprüfung an die Universität mündlich anstatt schriftlich zu absolvieren. Seinen Antrag begründete der Student mit der Cerebralparese, die ihn in seiner Feinmotorik und Konzentrationsfähigkeit behindert. Die Schweizerische Maturitätskommission lehnte das Begehren ab. Stattdessen wurde eine Verlängerung der Zeit für die schriftliche Prüfung und die Benutzung eines Computers gewährt. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte den Entscheid der Maturitätskommission.

In seinen Erwägungen hält das Bundesverwaltungsgericht fest, dass in Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe a und b BehiG ein positiver Nachteilsausgleich ausdrücklich vorgesehen sei. Dieser Nachteilsausgleich könne namentlich in einer Verlängerung der Prüfungszeit und in der Bereitstellung von Hilfsmitteln bestehen. Weiter stellte das Gericht klar, dass über Ausmass und konkrete Ausgestaltung nicht schematisch entschieden werden könne; vielmehr sei ein individualisiertes Vorgehen erforderlich. Sinnvollerweise beginne ein solches mit einem Vorgespräch mit dem betreffenden Prüfungskandidaten bzw. der Prüfungskandidatin. Dabei müsse die zuständige Bildungsinstitution angesichts der grossen Bedeutung von Prüfungsergebnissen das ihr zustehende Ermessen besonders sorgfältig ausüben.⁴⁴² Gemäss Bundesverwaltungsgericht beschränkt sich der Anspruch auf Nachteilsausgleich auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der bestimmt, dass der wirtschaftliche Aufwand für die Beseitigung der Benachteiligung nicht in einem Missverhältnis zum für Menschen mit Behinderungen zu erwartenden Nutzen stehen dürfe. Allerdings könnten sich Bildungsinstitutionen nicht auf diese Bestimmung berufen, um Kandidat/innen mit Behinderun-

⁴³⁹ Kälin et al. (2008), S. 89; vgl. zudem Report des Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung, The Right to Education of Persons with Disabilities, Implementation of GA Resolution 60/251, A/HRC/4/29, 19. Februar 2007, S. 8f.

⁴⁴⁰ Ausführlich zu den zu beachtenden Grundsätzen vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 346-359, 353-355 m.w.H.; ferner Aeschlimann-Ziegler (2013), S. 222f.; und Landolt (2006), S. 188f.

⁴⁴¹ Aeschlimann-Ziegler (2011), S. 24 m.w.H.

⁴⁴² Vgl. Pärli & Petrik (2009), S. 110ff.

gen kostenintensive Massnahmen wie das Zur-Verfügung-Stellen einer Assistenz oder die Vornahme baulicher Anpassungen im Prüfungsraum grundsätzlich zu verweigern. Zulässig sei indes die Wahl wirtschaftlich günstigerer Massnahmen, sofern damit das Ziel des Nachteilsausgleichs auch erreicht werden kann.

Würdigung der Gerichtspraxis und weiterführende Bemerkungen

Das Urteil des Bundesverwaltungsgericht ist ein wichtiger Präzedenzfall. Der Entscheid hatte Auswirkungen auf weitere Urteile kantonaler Gerichte.⁴⁴³ Dabei zeigt die Analyse der insgesamt 9 Fälle zur Frage der Anpassungen der Prüfungsanforderungen, dass sich bereits eine Praxis mit beachtlichen Konturen entwickelt hat. Die Gerichte konnten mit Blick auf die konkret zu beurteilenden Sachverhalte die vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätze konkretisieren und zeigten hierbei mehrheitlich einen sicheren Umgang mit den rechtlichen Vorgaben. Unter anderem stellte sich mehrfach die Frage, in welchem Rahmen ein Anspruch auf Prüfungsanpassung besteht.⁴⁴⁴ Dabei ging es um verschiedenste Anpassungsleistungen wie etwa die Verlängerung der Prüfungszeit⁴⁴⁵, das Durchführen einer mündlichen anstatt einer schriftlichen Prüfung⁴⁴⁶, die Vergrösserung der Prüfungsunterlagen für einen Kandidaten mit Sehbehinderung⁴⁴⁷, ein der körperlichen Behinderung angepasster Arbeitsplatz⁴⁴⁸ oder der Beizug einer Assistenz.⁴⁴⁹

Die Praxis entspricht auch den in künftigen Fällen zu beachtenden Vorgaben des Rechts auf Bildung, wie es in der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) verankert ist. Gemäss Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe d BRK stellen die Vertragsstaaten sicher, dass Menschen mit Behinderungen «innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern». Nach Absatz 5 müssen die Vertragsstaaten gewährleisten, «dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden». Als angemessene Vorkehrungen gelten im Sinne von Artikel 2 BRK notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt das Recht auf Bildung ausüben können.

Mehr oder weniger sicher urteilten die Gerichte auch bei der Frage zu den Anforderungen an die Obliegenheit der Student/innen zur Mitwirkung im Verfahren um allfällige Prüfungsanpassungen. Wer eine Anpassung der Prüfungsmodalitäten verlangt, muss auch die notwendigen Vorkehrungen treffen, so insbesondere im Vorfeld über ihre Behinderung zu informieren sowie entsprechende Gutachten und Zeugnisse vorlegen. Werden die Mitwirkungsobliegenheiten nicht erfüllt, besteht weder ein Recht auf nachträgliche Annullierung von Prüfungsergebnissen⁴⁵⁰ noch ein Recht auf Anhebung von Prüfungsnoten.⁴⁵¹ Diese Praxis darf allerdings nicht zu einer schematischen Vorgehensweise führen; vielmehr muss jeweils in jedem Einzelfall sichergestellt werden, dass die Anforderungen an die Mitwirkungspflicht nicht ihrerseits zu einer Benachteiligung aufgrund einer Behinderung führt. So sind aus der Praxis der Fachstelle Égalité

⁴⁴³ Vgl. etwa VG ZH VB.2010.00525 und VB.2010.00696,.

⁴⁴⁴ SG B 2012 231. Eine Ausnahme eines fehlerhaften Entscheides bildet VG ZH VB.2012.00263: U.E. müssten hier die Anforderungen etwas tiefer gesetzt werden hinsichtlich der Anforderungen, dass sich der Beschwerdeführer sich an sich im Klaren sein müsste (Erw. 6.3.5).

⁴⁴⁵ VG ZH VB.2007.00564 und VB.2010.00696, Erw. 4.3.

⁴⁴⁶ BVG 2008/64, Erw. 5.2.2.

⁴⁴⁷ BGer 2D_22/2012, Erw. 6.3.

⁴⁴⁸ BGer 2D_7/2011, Erw. 3.2; für eine Übersicht zu den möglichen Anpassungsleistungen vgl. Hollenweger et al. (2005); und ZHAW, Hindernisfreie Hochschulen – ein Leitfaden zur Selbstevaluation.

⁴⁴⁹ BVG 2008/56.

⁴⁵⁰ VG ZH A-541/2009.

⁴⁵¹ VG ZH VB.2007.00564.

Handicap (heute: Abteilung Gleichstellung bei Integration Handicap) Beispiele von Studierenden mit Asperger-Autismus bekannt, die es aus behinderungsbedingte Gründen verpassten, das zuständige Prüfungssekretariat über behinderungsbedingte Anpassungen zu informieren.⁴⁵²

Unsicherheiten zeigten die Gerichte hingegen in der Frage, ob das BehiG auch auf kantonale Angebote anwendbar ist. Das BehiG wurde entgegen der Kompetenzordnung in einer Reihe von Urteilen für anwendbar erklärt. Dies bedeutete für die Menschen mit Behinderungen eine erhebliche – und nicht unwesentliche – Erleichterung des Zugangs zum Recht. So konnten sie bis zum Praxiswechsel im Jahre 2010⁴⁵³ von der Unentgeltlichkeit des Verfahrens nach Behindertengleichstellungsgesetz profitieren (Art. 10 BehiG)⁴⁵⁴. In diesem Sinne stellt sich die Frage, ob für einen gleichberechtigten Zugang zum Recht auf Bildung die Unentgeltlichkeit im Verfahren vor Gericht für sämtliche staatlichen Bildungsangebote zu gewährleisten ist. Dies kann angesichts der derzeitigen Rechtslage allerdings im Zuständigkeitsbereich der Kantone (Gymnasien, Universitäten, kantonale Fachhochschulen) einzig durch den kantonalen Gesetzgeber realisiert werden.

Bemerkungen zu den strukturellen Herausforderungen

Die Analyse der Gerichtsentscheide brachte gewisse Unsicherheiten und institutionell-organisatorische Defizite der Bildungsinstitutionen zum Vorschein, die über die Gewährung des Nachteilsausgleichs zu befinden haben. Insbesondere jene Fälle, in denen die Beschwerdeführerin bzw. der Beschwerdeführer erst im Nachgang der meist erfolglosen Prüfung die Wiederholung mit Anpassungsleistungen forderten, zeigen, dass in der Kommunikation zwischen den verantwortlichen Stellen und den Student/innen mit Behinderungen nicht alles optimal läuft. Worin die Gründe hierfür liegen, lässt sich aus der Analyse der Fälle nicht abschliessend erkennen. Die Umfragen und Expert/innen- Interviews brachten zum Vorschein, dass dies zumindest zum Teil auf organisatorische Defizite zurückzuführen ist. Zu diesen Schwierigkeiten zählen insbesondere eine mangelhafte Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Bildungsinstitutionen, Mängel in der Informationspolitik über den Nachteilsausgleich sowie fehlende Routine in den Abläufen. Andererseits zeigen die Gerichtsfälle und Umfragen, dass auch bei einer seitens der Schule proaktiven Informationspraxis nicht ausgeschlossen werden kann, dass Nachteilsausgleiche, auf die an sich ein Recht besteht, auch tatsächlich erkannt werden. Erwähnenswert ist sodann ein Entscheid, in welchem zu beurteilen war, ob die Weigerung der Schule, einen Studenten bzw. eine Studentin aufzunehmen, rechtskonform war. Begründet wurde die Ablehnung durch die Schule mit dem auffälligen und teils aggressiven Verhalten im Vorfeld (etwa im Rahmen von Informationsveranstaltungen).

b) Zur Frage der «materiellen» Anpassungen von Prüfungsanforderungen

BGer 2P.140/2002 und VerwG ZH 7914/2007: Problemstellung und Gerichtsurteile

Als Schranke des Nachteilsausgleichs verweist das Bundesverwaltungsgericht in seiner oben skizzierten Entscheidung B-7914/2007 auf die fachlichen Anforderungen, die als solche von Massnahmen des Nachteilsausgleichs nicht betroffen sein dürfen. Damit bestätigt das Gericht das Bundesgerichtsurteil

2P.140/2002 aus dem Jahre 2002 **zur Frage der Anpassung von materiellen Prüfungsanforderungen**. Das Bundesgericht hatte zu beurteilen, ob ein Schüler, der eine neuromotorische Störung aufweist, einen Anspruch darauf hat, dass die sprachlichen Anforderungen an den Deutschaufsatz im Rahmen der Aufnahmeprüfung in das Gymnasium gesenkt werden.

In seiner Erwägung 7.5 hält das Bundesgericht fest: «Viele Berufe erfordern besondere Eigenschaften und Fähigkeiten. Der blosser Umstand, dass einzelne Personen ohne eigenes Verschulden diese Fähigkeiten

⁴⁵² Naguib (2010), S. 234ff.

⁴⁵³ Die Praxisänderung erfolgte im Kanton ZH, der die überwiegende Mehrheit der Entscheide fällt, in VG ZH VB.2010.00525.

⁴⁵⁴ VG ZH VB.2010.00696.

nicht besitzen, kann nicht dazu führen, dass die Anforderungen reduziert werden müssen.» Das Gericht prüft, ob die materiellen Zulassungsanforderungen an die Mittelschule eine indirekte bzw. mittelbare Diskriminierung nach Artikel 8 Absatz 2 BV darstellt. Eine indirekte Diskriminierung sei gegeben, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützte Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligen würden, ohne dass dies sachlich begründet wäre. Hierzu sagt das Bundesgericht: «Der Staat ist weder aufgrund der Rechtsgleichheit noch aufgrund spezifischer Grundrechte verpflichtet, sämtliche faktischen Ungleichheiten zu beheben. Das schlägt sich zwangsläufig auch in der Möglichkeit nieder, bestimmte Berufe zu ergreifen oder höhere Schulen zu besuchen. Viele Berufe wie auch gewisse Ausbildungen erfordern besondere Eigenschaften und Fähigkeiten, die nicht alle Menschen im gleichen Masse besitzen. Der blosser Umstand, dass einzelne Personen ohne eigenes Verschulden diese Fähigkeiten nicht besitzen, kann nicht dazu führen, dass die Anforderungen reduziert werden müssten (...).»

Aufgrund der skizzierten Grundsätze verneint das Bundesgericht im zu beurteilenden Sachverhalt eine indirekte Diskriminierung mit folgender Begründung: «Der Besuch eines Gymnasiums, dessen Ziel der Erwerb der Hochschulreife ist, stellt höhere Anforderungen an Schüler als der Besuch einer Volks- oder Sekundarschule. Dazu gehört unter anderem auch die Fähigkeit, unter Stressbedingungen Gedankengänge richtig zu erfassen und in einer korrekten Formulierung zum Ausdruck zu bringen, zumal dies in allen Schulfächern von Wichtigkeit ist. Diese Fähigkeit darf auch von Behinderten erwartet werden. Es verletzt demnach das indirekte Diskriminierungsverbot nicht, wenn die kantonalen Behörden es abgelehnt haben, mit Rücksicht auf die Behinderung des Beschwerdeführers die zu stellenden Anforderungen an die Aufnahmeprüfung zu senken respektive die Bewertung seiner Arbeit zu verbessern.»

Interessant im Zusammenhang mit der Frage materieller Prüfungsanpassungen ist ferner das Urteil **VB.2007.00564** des Verwaltungsgerichts Zürich, das auf prinzipieller Ebene zu einem anderen Schluss kommt als das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht in den genannten Entscheiden. Dieses heisst den Entscheid der Vorinstanz gut, das einem an Aufmerksamkeitsstörung und Konzentrationschwierigkeiten leidenden Kandidaten der rechtswissenschaftlichen Lizentiatsprüfung zugestand, die Schreibfehler nicht negativ zu bewerten.⁴⁵⁵ Dabei handelt es sich offensichtlich nicht um eine formale, sondern eine materielle Anpassung an den Prüfungsanforderungen.

Würdigung der Gerichtsurteile und weiterführende Bemerkungen

Es ist grundsätzlich sachgerecht, wenn das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht festhalten, dass von definierten inhaltlichen Minimalanforderungen an den Zugang zu einem Ausbildungsgang bzw. an Prüfungen während und bei Abschluss der Ausbildung nicht abgewichen werden muss. Damit soll sichergestellt werden, dass die für den Studien- bzw. Berufsabschluss notwendigen Abschlusskompetenzen erreicht werden. Ausserdem entspricht dies den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebotes, das Schüler/innen und Studierende mit Behinderungen nicht gegenüber jenen ohne Behinderungen unsachgemäss bevorzugen darf. Allerdings ist auch hier eine schematische Vorgehensweise problematisch. Unzulässig erscheint etwa ein pauschaler Verweis auf die Anforderungen in Prüfungs- und Ausbildungsreglementen, ohne dass die Situation der betroffenen Person individuell geprüft wird. Mit Blick auf bestimmte Behinderungskonstellationen (wie z.B. Dyslexie und Dyskalkulie) ist es erforderlich, individuell zu prüfen, inwiefern inhaltliche Anpassungen in Form von unterschiedlichen Prüfungsinhalten bei gleichbleibendem Anforderungsniveau nötig sind (z.B. mündliche anstatt schriftliche Prüfung) oder gar eine Befreiung von allgemeinen Leistungsanforderungen erforderlich machen (z.B. Kürzung der prakti-

⁴⁵⁵ Erw. 5.2.2.

schen Erfahrungszeit).⁴⁵⁶ Dies ist notwendig, um zu verhindern, dass Menschen mit Behinderungen von bestimmten Lebensbereichen ausgeschlossen sind, ohne dass hierbei eine qualifizierte Begründung vorliegt.⁴⁵⁷ Nur so kann gewährleistet werden, dass Menschen mit Behinderungen der Zugang zur Bildung und Arbeitswelt im Sinne der Gleichstellung tatsächlich erleichtert wird. Daher ist der Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich im Grundsatz zu begrüßen, unabhängig davon, ob es den Sachverhalt richtig beurteilt hat.

Um zu beurteilen, ob in einem konkreten Fall ein Anspruch auf angemessene inhaltliche Anpassungen besteht, ist ausserdem die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) zu beachten, die für künftige Anwendungsfälle neben den genannten verfassungsrechtlichen und BehiG-Bestimmungen ebenfalls massgeblich ist. Gemäss Artikel 24 BRK haben die Vertragsstaaten für Menschen mit Behinderungen das Recht auf Bildung ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu gewährleisten. Sie haben sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zu nachobligatorischen Schulen haben (Abs. 2 Bchst. b). Sodann muss gegenüber Menschen mit Behinderungen innerhalb des Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet werden, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern (Bchst. d). Die Vertragsstaaten stellen nach Artikel 24 Absatz 4 BRK sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung und Berufsbildung haben. Dabei ist es nicht massgeblich, wie gross die Chancen sind, nach Abschluss der Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Vielmehr haben die Vertragsstaaten über die Massnahmen im Bildungsbereich hinaus nach Artikel 27 BRK durch geeignete Schritte dafür zu sorgen, dass Diskriminierung aufgrund von Behinderung auf dem Arbeitsmarkt verboten und beseitigt wird. Die Sicherung und Förderung geschieht unter anderem, indem Diskriminierung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschliesslich der Auswahl einer Beschäftigung verboten wird. Ein prinzipielles Verbot angemessener Anpassungen an materiellen Prüfungserfordernissen, die dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen vom Zugang zu bestimmten Berufen faktisch ausgeschlossen sind, würde den Vorgaben einer freien Berufswahl widersprechen.⁴⁵⁸

11.4 Gerichtspraxis im Bereich «staatliche Dienstleistungen»

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

11.4.1 Übersicht

Die Gerichtsfälle zum Bereich «staatliche Dienstleistungen» betreffen im Wesentlichen drei rechtliche Problemfelder. In den Fällen geht es übergeordnet um die Tragweite des Rechts auf Berücksichtigung

⁴⁵⁶ Vgl. die Ausführungen bei Hördegen & Richli (2011), S. 83-86.

⁴⁵⁷ Hördegen & Richli (2011), S. 84; und Scherfer & Hess-Klein (2014), S. 393; vgl. zudem rechtsvergleichend Wynne v. Tufts, 932 F.2d 19 (1st Cir. 1991).

⁴⁵⁸ Vgl. auch Schefer & Hess-Klein (2014), S. 392.

behinderungsbedingter Nachteile: In einem Fall wurde die im Alltag von Menschen mit Behinderungen häufig anzutreffende Frage thematisiert, inwieweit ein Anspruch auf **Anpassung einer staatlichen Leistung** besteht, damit der Zugang zu dieser Leistung (benachteiligungsfrei) gewährleistet ist. Im konkreten Entscheid war darüber zu befinden, ob eine gehörlose Person im Gerichtsverfahren, in dem sie Partei war, einen Anspruch auf einen unentgeltlichen Gebärdendolmetscher hat. Eine Reihe von weiteren Fällen betrifft die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Recht auf **Kompensation behinderungsbedingter Aufwendungen im Rahmen staatlicher Leistungen** besteht. Zum einen geht es um mögliche Ansprüche auf finanzielle Unterstützung im Sozialversicherungsrecht für Umschulungsausgaben sowie um sozialhilferechtliche Leistungen für behinderungsbedingte Aufwendungen. Zum andern ist das Recht auf Abzug behinderungsbedingter Kosten im Steuerrecht tangiert. Ferner beziehen sich einige Fälle auf die Problematik der **behindertengerechten Auslegung von gesetzlichen Voraussetzungen im Rahmen staatlicher Zulassungsverfahren**. Konkret hatten die Gerichte vor allem Sachverhalte zu beurteilen, in denen der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht aufgrund einer schematischen Anwendung der Einbürgerungsvoraussetzungen beeinträchtigt war. Ein weiterer Gerichtsfall behandelt sodann die Beurteilung der Zulassungsvoraussetzungen für eine ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung zwecks Vorbereitung der geplanten Heirat mit einem behinderungsbedingt sozialhilfeabhängigen ausländischen Staatsangehörigen.

Obwohl die Urteile in der überwiegenden Mehrheit die Grundsätze im BehiG und in Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung (Diskriminierungsverbot) korrekt anwendeten, gibt es vereinzelte **Fälle vor Bundesgericht, die in der rechtswissenschaftlichen Literatur kritisiert** wurden. In einem Fall wurde die Schweiz vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen einer Menschenrechtsverletzung verurteilt. Dabei geht es um ein Verfahren, in welchem der wegen seiner Zuckerkrankheit militärdienstuntaugliche Beschwerdeführer rügte, dass er trotz Dienstwillen nicht von der Wehrpflichtersatzabgabe befreit wurde, weil sein Invaliditätsgrad weniger als 40 Prozent beträgt. Der Mann erhielt vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Recht. **Strittig sind ferner einzelne Urteile aus dem Bereich des Sozialversicherungsrechts**, die allerdings noch auf der Grundlage mittlerweile revidierter Bestimmungen des Bundesgesetzes über Invalidenversicherung gefällt wurden. Kritisiert wird insbesondere die (ältere) Praxis des Bundesgerichts, gemäss der (nach damaligem Recht) eine Berufsschulung, die auf ein wesentlich anderes berufliches Endziel als die ursprüngliche Ausbildung gerichtet ist, nicht unter den Begriff der «beruflichen Weiterbildung» falle und daher auch kein Anspruch auf Kostenersatz nach dem Invalidengesetz bestehe. In einem weiteren Fall aus dem Jahr 2005 (EVG I 68/02) wurde die Verweigerung der Vergütung von Dolmetschkosten für die theologische Weiterbildung eines gehörlosen Mannes, der bei der kirchlichen Jugendseelsorge angestellt war, vom Beschwerdeführer als faktischer Zwang kritisiert, den Erstberuf auf Dauer ausüben zu müssen. Aufgrund der geänderten Rechtslage hat sich letzteres Problem mittlerweile behoben. Daher wird auf diese sozialversicherungsrechtliche Problematik im Folgenden nicht vertieft eingegangen.

Ähnlich wie in den anderen Bereichen sind angesichts der wenigen Urteile auch im Bereich «staatliche Dienstleistungen» **viele Rechtsfragen noch offen**. Im Vordergrund steht auch hier vor allem die mangels Gerichtsfällen **fehlende Konkretisierung des Prinzips der Verhältnismässigkeit**. So befinden sich unter den erfassten Fällen keine Entscheide, in denen die Gerichte die Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts (BehiG und Bundesverfassung) zur Anpassung staatlicher Dienstleistungen bei Behördenkontakten beurteilen mussten. Tangiert ist hier vor allem die Frage, wie weit im direkten Kontakt mit den Behörden diese im Rahmen der Verhältnismässigkeit verpflichtet sind, Massnahmen technischer, organisatorischer und baulicher Art zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen den direkten Behördenkontakt möglichst benachteiligungsfrei zu ermöglichen. Betroffen sind unter anderem Menschen mit einer Kommunikationsbehinderung wie zum Beispiel blinde Personen, die darauf angewiesen sind, dass

Internetseiten von Verwaltungsbehörden barrierefrei sind. Ungeklärt ist ferner, unter welchen Voraussetzungen die persönliche Hilfestellung nach Artikel 9 Absatz 3 BehiV als Ersatz für technische, organisatorische und bauliche Massnahmen zulässig ist. Eine gewisse **Rechtsunsicherheit** bezüglich Anpassungspflichten betrifft auch private Unternehmen, die über eine Konzession oder eine Betriebsbewilligung verfügen. In diesem Zusammenhang offen sind zum Beispiel die Voraussetzungen, unter denen eine Flugtransportdienstleistung von der Bedingung einer Flugbegleitung abhängig gemacht werden darf. Keinen Gerichtsentscheid gab es zudem des Weiteren zur Frage, ob behinderungsbedingte Kosten, die im Rahmen einer Transportdienstleistung anfallen, von der Flugpassagierin bzw. dem Flugpassagier oder vom Flugunternehmen übernommen werden müssen.

11.4.2 Fallanalyse zum Anspruch auf Nachteilsausgleich

Obergericht Kanton Bern – ZK 13 551 WIK: Problemstellung und Gerichtsurteil

Im Jahre 2013 hatte das Obergericht des Kanton Bern im Urteil ZK 13 551 WIK über die **Rechtmässigkeit eines Kostenvorschusses für das Gebärdendolmetschen** zu entscheiden. Der Gerichtspräsident verfügte in einem Verfahren betreffend Abänderung eines Ehescheidungsurteils des Regionalgerichts Berner Oberland⁴⁵⁹, dass der hörbehinderte Kläger einen Gerichtskostenvorschuss von Fr. 3'000 leisten müsse. Der Beschwerdeführer erhob gegen die Kostenverfügung Beschwerde beim Obergericht. Er beantragte die Festlegung der Gebärdendolmetscherkosten und die Reduktion des Gerichtskostenvorschusses um diese Kosten.

Das Obergericht des Kantons Bern gibt dem Beschwerdeführer Recht. Es hält in seiner Begründung fest, dass die 1. Instanz das BehiG zu Unrecht nicht angewendet hat. Denn gemäss Artikel 3 Buchstabe e BehiG handle es sich bei der Gerichtsbarkeit um eine «grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistung», die vom BehiG erfasst werde. Dem Beschwerdeführer dürften daher für die Einsetzung eines Gebärdensprachdolmetschers keine zusätzlichen Kosten auferlegt werden, da sonst der Zugang zu einem Gericht erschwert würde.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid stützt sich sowohl auf die Vorgaben des BehiG als auch auf das verfassungsmässige Recht auf ein faires Verfahren (Art. 29 BV). Die Umsetzung des Rechts auf Anpassung staatlicher Dienstleistungen nach Artikel 8 Absatz 1 BehiG sowie Artikel 8 Absatz 2 BV ist Voraussetzung für ein grundrechtskonformes Gerichtsverfahren. Dadurch wird sichergestellt, dass das staatliche Handeln insgesamt den rechtsstaatlichen Anforderungen eines fairen und rechtsgleichen Vorgehens entspricht. Gerade beim für den Alltag wichtigen Bereich der Kommunikation mit Behörden sind Menschen mit einer Hörbehinderung, aber auch seh- und sprachbehinderte Personen auf Hilfestellungen angewiesen. Zu diesen Vorkehrungen zählen neben Gebärdendolmetscher/innen wie im vorliegenden Fall auch eine Reihe von weiteren technischen Hilfsmassnahmen wie zum Beispiel die barrierefreie Ausgestaltung des Internets sowie die computergestützte Transkription. Für die Gewährleistung einer benachteiligungsfreien Kommunikation müssen die zuständigen Stellen die nötigen Vorkehrungen treffen, damit Menschen mit Behinderungen dieselben Informationen erhalten können wie Menschen ohne Behinderungen.⁴⁶⁰ In diesem Sinne verpflichtet Artikel 14 BehiG die Bundesbehörden dazu, im Verkehr mit der Bevölkerung auf die besonderen Anliegen der Sprach-, Hör- und Sehbehinderten Rücksicht zu nehmen. Die Regelung gilt auch für kantonale und kom-

⁴⁵⁹ Regionalgericht Bern Oberland CIV 13 2129 / CIV 13 2708 SUP, Verfügung des Gerichtspräsidenten vom 17.9.2013.

⁴⁶⁰ Vgl. auch Erläuterungen BehiV, S. 10f. Dies entspricht auch den Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention (insb. Art. 9 zur Beseitigung von Zugangshindernissen, und Art. 21 zur Meinungs- und Informationsfreiheit; vgl. Rothfritz (2010), S. 443.

munale Behörden, entweder unmittelbar (im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht) oder analog über Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Neben den genannten Regelungen für künftige Anwendungsfälle zentral ist die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK). Mit Blick auf Gerichtsverfahren verpflichtet Artikel 13 Absatz 1 BRK die Schweiz – und mit ihr alle Teile des Bundesstaates (Art. 4 Abs. 5 BRK) – zur Gewährleistung eines für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugangs zur Justiz, um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern. Ferner haben die Vertragsstaaten nach Artikel 21 Buchstabe b BRK dafür zu sorgen, dass die Kommunikation zwischen Menschen mit Behinderungen im Umgang mit Behörden gleichberechtigt durch alle von Menschen mit Behinderungen gewählten Formen der Kommunikation sichergestellt ist. Zu diesen Kommunikationsformen zählen neben der Gebärdensprache auch die Brailleschrift sowie ergänzende und alternative Kommunikationsformen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist ausserdem der in Artikel 2 BRK verankerte Anspruch auf angemessene Vorkehrungen. Dabei handelt es sich um «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

11.4.3 Fallanalyse zur Berücksichtigung der Behinderung der Erteilung von Bewilligungen

Der Staat sieht in verschiedensten Bereichen des Verwaltungsrechts Verfahren vor, in denen über einen Antrag oder ein Gesuch für eine Bewilligung entschieden wird (z.B. im Migrationsrecht, Baurecht, Berufsausübung u.a.; des Weiteren gibt es verschiedenste Verfahren im Konzessions- und Subventionsrecht). Hierbei müssen bestimmte formelle und materielle Voraussetzungen erfüllt werden, deren schematische Prüfung dazu führen kann, dass Menschen mit Behinderungen benachteiligt werden. Beispiele aus der Gerichtspraxis gibt es überwiegend im Bereich der Einbürgerung, wo die für das Einbürgerungsverfahren zuständigen Behörden, Kommissionen und Gemeindeversammlungen entscheiden müssen, ob die Person, die ein Gesuch für die Schweizer Staatsbürgerschaft stellt, die im eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Recht verankerten Integrationserfordernisse erfüllt.⁴⁶¹ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen bei der Anwendung der Integrationskriterien durch die Behörden erfüllt sein müssen, damit das Einbürgerungsverfahren vor dem Benachteiligungsverbot im BehiG (Art. 8 Abs. 1 BehiG) bzw. dem Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) standhält.

a) Einbürgerungsrecht

BGE 135 I 49 und weitere Urteile: Problemstellung und Gerichtspraxis

Im Jahre 2009 hatte das Bundesgericht über die Ablehnung des Einbürgerungsgesuches einer Frau mit geistiger Behinderung zu befinden. Mit der Ablehnung des Einbürgerungsgesuches wollte die Gemeinde vermeiden, für die jährlich gut CHF 100'000 Sozialhilfe aufkommen zu müssen. Das Gericht kommt in BGE 135 I 49⁴⁶² zum Schluss, dass die **Verweigerung der Einbürgerung wegen fehlender wirtschaftlicher Selbsterhaltungsfähigkeit** eine (indirekte) Diskriminierung aufgrund einer Behinderung darstellt und damit Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung verletzt. Es begründet sein Urteil damit, dass die durch die Einbürgerung entstehenden jährlichen finanziellen Aufwendungen für die Gemeinde die Benachteiligung in Anbetracht der schweren Auswirkungen auf die Gesuchstellerin nicht in qualifizierter Weise zu

⁴⁶¹ Zu den Verfahren auf Gemeindeebene Wanner & Steiner (2012).

⁴⁶² Vgl. auch das Urteil der Vorinstanz VG ZH VB.2006.00459.

rechtfertigen vermögen. Der jungen Frau werde dadurch aufgrund ihrer geistigen Behinderung dauerhaft verunmöglicht, sich einbürgern zu lassen. Damit werde der Frau ein im Vergleich zur vorläufigen Aufnahme gesicherter Status in der Schweiz verwehrt. Demgegenüber betrachtet das Bundesgericht die Interessen der Gemeinde, sich nicht jährlich die Kosten über 100'000 Franken aufzubürden zwar als legitim. Im Vergleich zu den Interessen der Frau seien diese allerdings untergeordnet. Zum einen bestehe gemäss Ausländergesetz nach 5 Jahren sowieso die Möglichkeit zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung. Dies hätte zur Folge, dass die Gemeinde die Fürsorge ohnehin früher oder später zu übernehmen hätte. Zum anderen sei es aus dem Blickwinkel der Menschenwürde stossend, wenn die Frau einzig wegen der Frage, aus welchem «Kässeli» die ihr zukommende Unterstützung geleistet werden, nicht eingebürgert würde.

Auch im Entscheid **1D_2/2012** hatte das Bundesgericht über die **Einbürgerungsverweigerung einer Person mit geistiger Behinderung zu befinden**. Das Gesuch wurde **«wegen fehlender Urteilsfähigkeit»** des Gesuchstellers abgelehnt. Die zuständige Einbürgerungsbehörde stützte sich bei der Beurteilung des Einbürgerungsgesuches auf die tatsächliche Urteilsfähigkeit der Gesuchstellerin und kam zum Schluss, dass ein solcher Wille nicht vorhanden sei. Für das Bundesgericht stellt dies eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes dar. Eine derart schematische Beurteilung sei unzulässig. Anstatt auf den tatsächlichen Willen sei für die Beurteilung des Einbürgerungswillens von Gesuchsteller/innen auf den mutmasslichen Willen und die konkreten Lebensumstände abzustellen. Nicht statthaft sei es hingegen, die eingeschränkte Urteilsfähigkeit als Kriterium zu verwenden. Zwar stelle die Urteilsfähigkeit ein grundsätzlich objektives Kriterium dar und ziele nicht auf die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ab, allerdings habe dies zumindest indirekt einen diskriminierenden Effekt. Auch wenn davon auszugehen sei, dass die Tragweite einer Einbürgerung bei kognitiven Fähigkeiten, die dem Entwicklungsstand eines Kleinkindes entsprechen, nicht bzw. nicht vollumfänglich erfasst werden kann, dürfe dies nicht dazu führen, dass eine ganze Untergruppe von Menschen mit Behinderungen, denen es an der Urteilsfähigkeit hinsichtlich einer Einbürgerung fehlt, von der Erteilung des Bürgerrechts ausgeschlossen wird. Das Bundesgericht unterstreicht seine Argumentation damit, dass das Bürgerrechtsgesetz die Einbürgerung mangels Urteilsfähigkeit nicht nur nicht ausschliesst, sondern bei unmündigen Personen wie Kindern sogar ausdrücklich vorsieht. Die Gesetzesordnung von Bund und Kanton stelle die Einbürgerung demnach nicht unter den Vorbehalt der entsprechenden Urteilsfähigkeit beim Einzubürgernden selbst. Diese gesetzliche Ordnung diene nicht zuletzt der Chancengleichheit von Menschen mit geistiger Behinderung bei der Einbürgerung und sei in den Zusammenhang mit dem in Artikel 8 Absatz 4 Bundesverfassung enthaltenen Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen wegen Behinderung zu stellen. Das Argument der Gemeinde, dass dies zu einem Einbürgerungsautomatismus bei Gesuchsteller/innen mit geistiger Behinderung führe, liessen die Richter/innen nicht gelten. Vielmehr sei auch bei Einbürgerungsgesuchen von Menschen mit geistiger Behinderung in jedem Fall aufgrund der konkreten Umstände zu prüfen, ob die Nichteinbürgerung ein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse verfolgt, als geeignet und erforderlich betrachtet werden kann und sich gesamthaft als verhältnismässig erweist. Dabei spielt der mutmassliche Wille der betroffenen Person ein wichtiges Kriterium unter anderen.⁴⁶³

Würdigung der Gerichtspraxis und weiterführende Bemerkungen

Die zwei Urteile des Bundesgerichts werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur positiv gewürdigt.⁴⁶⁴ Im Wesentlichen machte das Gericht deutlich, dass bei der «Umsetzung der gesetzlichen Einbürgerungskriterien die konkreten Fähigkeiten der behinderten Personen zu berücksichtigen seien bzw. die Einhal-

⁴⁶³ BGer 1D_2/2012, Erw. 7.3.2.

⁴⁶⁴ Vgl. auch Schefer/Wieczorek (2009), Rz. 4f.; Naguib (2008), Rz. 1-6; und Naguib (2014), Rz. 1004-1006, 1018-1021; vgl. ferner bereits früher Kiener (2000), S. 2000.

tung der entsprechenden Voraussetzungen (...) an den spezifischen Möglichkeiten auszurichten sind und diese in einer angemessenen Art und Weise zu würdigen sind».⁴⁶⁵ Die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen ist stets an der spezifischen Situation von Gesuchsteller/innen mit Behinderungen auszurichten. Der Situation von Personen, die die Integrationskriterien aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder aufgrund einer chronischen Krankheit nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen. Eine Benachteiligung, die mit der Behinderung einer Gesuchstellerin oder eines Gesuchstellers zusammenhängt, muss qualifiziert begründet sein. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass Menschen einzig aufgrund ihrer Behinderung vom Schweizer Bürgerrecht gänzlich ausgeschlossen sind.

Die höchstrichterlichen Urteile, insbesondere der Präzedenzentscheid 135 I 49, wirkten sich bereits auf andere kantonale Urteile aus. Die Analyse weiterer Gerichtsfälle, in denen zu prüfen war, ob die Ablehnung eines Gesuches aufgrund einer geistigen Behinderung eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes bedeutete, zeigt einen mehrheitlich sicheren Umgang der Gerichte mit dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie mit den Grundsätzen im vom Bundesgericht gefällten Grundsatzentscheid.⁴⁶⁶

Diese Praxis der Gerichte entspricht auch den für künftige Fälle bedeutenden Anforderungen der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK). Gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a sowie Artikel 5 BRK haben Menschen mit Behinderungen das Recht, eine Staatsangehörigkeit frei von Diskriminierung zu erwerben und ihre Staatsangehörigkeit zu wechseln. Danach ist es verboten, einem Menschen mit Behinderung den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit allein deshalb zu verweigern, weil er bzw. sie behindert ist.⁴⁶⁷

b) Ausländerrecht

Verwaltungsgericht Kanton St. Gallen – B 2006 56: Problemstellung und Gerichtsurteil

Die vom Bundesgericht skizzierten Grundsätze zum Einbürgerungsrecht sind auch für andere Bereiche migrationsrechtlicher Bewilligungsverfahren von Relevanz. So kann die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung nach Artikel 54 Absatz 1 Ausländergesetz (AuG)⁴⁶⁸ mit der Auflage verbunden werden, dass der bzw. die Betroffene einen Sprach- oder Integrationskurs besucht.⁴⁶⁹ Die in Art. 4 AuG konkretisierten Anforderungen, dass Ausländer «mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen» müssen, birgt bei einer schematischen Anwendung ebenfalls die latente Gefahr der Diskriminierung.⁴⁷⁰

Illustrativ ist ein etwas älterer Fall aus dem Jahre 2006. Im **Urteil B 2006 56** hatte das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen über die **Rechtmässigkeit der Ablehnung des Gesuches um eine befristete ausländerrechtliche Bewilligung** zu befinden. Die Aufenthaltsbewilligung sollte dazu dienen, dass die Beschwerdeführerin die Heirat mit einem in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen planen kann. Die zuständige Behörde lehnte das Gesuch und begründete dies damit, dass es ihrem Partner an der gesetzlich erforderlichen finanziellen Unabhängigkeit fehlt. Die Beschwerdeführerin rügte eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV und argumentierte, dass ihr Partner aus gesundheitlichen Gründen infolge einer Kinderlähmung auf die Unterstützung seiner in der Schweiz lebenden Verwandten und Bezugspersonen dringend angewiesen sei, weil er wegen eines schwerwiegenden Ge-

⁴⁶⁵ BGer 1D_2/2012, Erw. 7.2.4.

⁴⁶⁶ Vgl. insbesondere VG FR A/2394/2009-NAT; VG TG 2012.71/E/2; VG ZH VB.2009.00196.

⁴⁶⁷ Kreuzt (2013), Art. 18 Rz. 7; Botschaft UNO-BRK; S. 694; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 461f.

⁴⁶⁸ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20).

⁴⁶⁹ Achermann (2010), Art. 54 Rz. 4ff. und Art. 4, Rz. 10.

⁴⁷⁰ Übersax (2006), S. 9f.; und Wyss (2009), Rz. 26.56f.

sundheitsschadens nicht arbeiten könne und daher vollumfänglich von der Sozialhilfe unterstützt werden müsse.

Das Verwaltungsgericht lehnte die Beschwerde ab. In seiner Begründung hielt es fest, dass der Beschwerdeführerin die Erteilung für seine Verlobte nicht wegen der Behinderung ihres Partners verweigert wurde, sondern wegen seiner fehlenden finanziellen Mittel bzw. seiner Sozialhilfeabhängigkeit.⁴⁷¹ Das Gericht legte dabei auch die Grundsätze des verfassungsrechtlichen Verbotes der direkten und indirekten Diskriminierung dar. Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund des konkreten Sachverhalts fand allerdings nicht statt.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid ist höchst problematisch. Anstatt die Begründung der fehlenden finanziellen Mittel und Sozialhilfeabhängigkeit schematisch anzuwenden, hätte das Gericht die ausländerrechtlichen Anforderungen an die Erteilung einer befristeten Bewilligung in einer den spezifischen Möglichkeiten des behinderten künftigen Ehepartners der Beschwerdeführerin angemessenen Weise würdigen müssen. Eine schematische Anwendung der ausländerrechtlichen Voraussetzungen hat jedoch die Konsequenz, dass Menschen, denen es behinderungsbedingt an genügenden finanziellen Mitteln fehlt, von der Bewilligung ausgeschlossen sind.⁴⁷² Das Gericht hätte im konkreten Fall somit prüfen müssen, ob die Benachteiligung im konkreten Fall einer qualifizierten Begründung standhält. Eine solche ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich und damit verstösst das Urteil gegen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot.

Für künftige Fälle gilt es zusätzlich die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) zu beachten. Gemäss Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 5 BRK müssen der Schweizer Gesetzgeber und die Migrationsbehörden sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben. Sodann haben die zuständigen Behörden nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a BRK zu gewährleisten, dass das Recht aller Menschen mit Behinderungen im heiratsfähigen Alter, eine Ehe zu schliessen und eine Familie zu gründen, anerkannt und gewahrt ist. Ausserdem muss von den Gerichten in jeden Einzelfall sichergestellt werden, dass die besondere Situation, in der sich Menschen mit Behinderungen aufgrund unterschiedlichster körperlicher, geistiger und psychischer Beeinträchtigungen sowie zahlreichen physischen und einstellungsbedingte Barrieren befinden, bei der Anwendung von Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und Verordnungen angemessen berücksichtigt wird.

11.4.4 Fallanalyse zur Berücksichtigung behinderungsbedingter Kosten

Menschen mit Behinderungen sind aufgrund ihrer Funktionsbeeinträchtigung sowie wegen umwelt- und einstellungsbedingter Barrieren zusätzlich zu körperlichen und psychischen Belastungen vielfach auch erhöhten finanziellen Belastungen ausgesetzt. Daher sieht das System des Sozialstaates Leistungen vor, um diese Kosten zu kompensieren. Neben dem Sozialversicherungsrecht, dessen Zweck unter anderem ist, ökonomische Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs auszugleichen (Art. 1a IVG), sieht das **Sozialhilferecht** Regelungen vor, die behinderungsbedingte Aufwendungen berücksichtigen. Des Weiteren stellt sich die Frage der finanziellen Belastung bzw. behinderungsbedingten Kosten auch im **Steuerrecht**. Würde eine Person mit behinderungsbedingten Aufwendungen steuerrechtlich formal gleich behandelt wie eine Person ohne entsprechende Aufwendungen, führte dies im Ergebnis zu einer erhöhten Belastung der betroffenen Steuerzahler/innen. Daher sieht auch das Steuerrecht die Abzugsfähigkeit behinderungsbedingter Kosten vor. Eine spezifische Problemstellung zeigte sich

⁴⁷¹ VG SG B 2006 56 E. 2e.

⁴⁷² Vgl. zur Problematik auch Schefer & Hess-Klein (2014), S. 467.

ferner **im Zusammenhang mit der Wehrpflichtersatzabgabe**, wo die behinderungsbedingte Militärdienstuntauglichkeit für wehrwillige Personen finanzielle Konsequenzen hatte.

Im Folgenden werden illustrativ einzelne Entscheide aus der Praxis des Sozialhilferechts und des Steuerrechts ausgeführt. Ausserdem wird ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) dargestellt, in welchem der EGMR einen Entscheid des Bundesgerichts zur Wehrpflichtersatzgabe für diskriminierend erklärte.

a) Sozialhilferecht

Problemstellung und Gerichtspraxis

Eine Frage, die sich vor den Gerichten mehrfach stellte, betrifft das **Recht auf Leistungen der Sozialhilfe für behinderungsbedingte Ausgaben**. Illustrativ sind zwei Urteile aus der Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern zum Sozialhilfegesetz (SHG):

In der Entscheidung **100.2012.43/aaU** aus dem Jahre 2012 hatte das Gericht eine Beschwerde wegen Verweigerung der **Übernahme der zusätzlichen Kosten durch die Sozialhilfe für glutenfreie Nahrung wegen Zöliakie** gutgeheissen.⁴⁷³ Die Richter begründeten ihren Entscheid im Wesentlichen damit, dass die Zöliakie eine chronisch entzündliche Krankheit ist, die zu typischen Veränderungen der Dünndarmschleimhaut führt und ihren Grund in einer Glutenunverträglichkeit hat. Weil es sich bei der Diät um eine aus medizinischer Sicht objektiv notwendige Massnahme handelt, welche zur Heilung, Linderung oder Stabilisierung eines Leidens erforderlich ist⁴⁷⁴, sei der Beschwerdeführerin ein Pauschalbetrag von monatlich 175 Franken für die Diätkosten zuzugestehen.

Im Urteil **100.2010.160U** aus dem Jahre 2010 hatte dasselbe Gericht über die **Weigerung der Übernahme von Transportkosten zu therapeutischen Zwecken** zu befinden. Es kommt zum Schluss, dass die zuständige Behörde rechtmässig gehandelt hatte. Das Gericht begründet seine Entscheidung damit, dass die Transportkosten für die Bewegungstherapie im Spital keine «situationsbedingten Leistungen» (u.a. behinderungsbedingte Leistungen) darstellt.⁴⁷⁵ Der Beschwerdeführer ersuchte um die Übernahme der Taxikosten für die ärztlich verordnete Gehbadtherapie im Spital, da er wegen seiner gesundheitlichen Beeinträchtigung kein öffentliches Verkehrsmittel benutzen könne. Das Verwaltungsgericht argumentierte in seinem ablehnenden Entscheid, dass es im vorliegenden Fall nicht um Kosten für Leistungen geht, die im konkreten Fall sinnvoll und nutzbringend sind.

b) Steuerrecht

Problemstellung und Gerichtspraxis

Die Pflicht zur **Berücksichtigung behinderungsbedingter Aufwendungen ist auch im Steuerrecht** vorgesehen. Gemäss Praxis des Bundesgerichts⁴⁷⁶ von den Steuern abzugsfähig sind jene Kosten, die als direkte Folge einer Behinderung nach Artikel 2 Absatz 1 BehiG anfallen. Was behinderungsbedingte und damit abzugsfähige Kosten sind wurde durch das Bundesgericht geklärt. Gemäss dem Urteil **2C_588/2011** aus dem Jahre 2011 ist zu prüfen, «ob die zum Abzug beantragten Kosten einer Massnahmen zur Integration von körperlich, geistig und psychisch behinderten Menschen in die Gesellschaft dienen oder nicht». Zu beachten ist des Weiteren, «dass solche Kosten – gleich wie die Abzüge für Krankheitskosten (...) – von den Lebenshaltungs- und Luxuskosten abzugrenzen sind».⁴⁷⁷ Im konkret zu

⁴⁷³ VG BE 100.2012.43/aaU, Erw. 2.5.

⁴⁷⁴ Bei striktem Einhalten einer glutenfreien Ernährung seien die Betroffenen mit wenigen Ausnahmen beschwerdefrei.

⁴⁷⁵ VG BE 100.2010.160U.

⁴⁷⁶ BGer 2C_130/2012 und 2C_131/2012, Erw. 5; Richner et al. (2009), Art. 33 Rz. 163; Zigerlig & Jud (2008), Art. 33, Rz. 32q.

⁴⁷⁷ BGer 2C_588/2011, Erw. 3.2. Vgl. zudem die Konkretisierung im Kreisschreiben Nr. 11 vom 31. August 2005 der Eidgenössischen Steuerverwaltung, in welchem der Begriff der Behinderung abstellt auf den Leistungsbezug gemäss IVG, Bezug von Hilf-

beurteilenden Sachverhalt erachtet es die **Kosten für den Besuch einer Privatschule** dann als abzugsfähig, wenn deren Besuch für die berufliche Ausbildung wegen der Behinderung notwendig ist und wenn die Kosten mit Blick auf andere Ausbildungsmöglichkeiten angemessen erscheinen.

Als weitere illustrative Beispiele aus der Gerichtspraxis können an dieser Stelle vier Fälle aus den Kantonen Aargau und Basel-Stadt angeführt werden: Im Urteil **VGE II/37 WBE.2008.241** aus dem Jahre 2009 hiess das Verwaltungsgericht Aargau eine Beschwerde gegen die generelle Verneinung des **Abzugs einer Pensionstaxe** sowie der **Kosten für Hotellerie-Leistungen** gut.⁴⁷⁸ Im selben Entscheid verneinte das Gericht die Abzugsfähigkeit für **Nebenleistungen im Alters- und Pflegeheim** wie Coiffeurdienste und Fusspflege, da nach Auffassung des Gerichts die Kosten auch unabhängig von einer Behinderung entstanden wären. Aus demselben Grund erachtete das Appellationsgericht Basel-Stadt in den Entscheidungen **VD.2013.1** und **VD.2013.19** aus dem Jahre 2013 das Erfordernis des **effektiven Nachweises der Pflegeheimkosten** als zulässig.⁴⁷⁹ Im Urteil **II/39 WBE.2011/384** aus dem Jahre 2012 befand das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau es als rechtmässig, dass die Steuerbehörden die Abzugsfähigkeit der **Kosten für ein Hörgerät** für eine militärbedingte Beeinträchtigung des Hörens auf die Kostenübernahme von Hörgeräten in einfacher und zweckmässiger Ausführung beschränkte.⁴⁸⁰ Demgegenüber verneinte dasselbe Gericht im Entscheid **11/30 WBE.2011.339** ebenfalls aus dem Jahr 2012 die Abzugsfähigkeit der **Kosten für eine künstliche Befruchtung infolge Infertilität** als behinderungsbedingte Kosten.⁴⁸¹ Als Begründung führt es an, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung eines Kinderwunsches infertiler Paare nicht unter den Begriff der behinderungsbedingten Kosten gemäss kantonaler Sozialhilfegesetzgebung falle, weil Infertilität nach Auffassung des Gerichts nicht als Behinderung im Sinne des BehiG verstanden werden könne. Artikel 2 Absatz 1 BehiG verlange über das Vorliegen einer voraussichtlich dauernden körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung hinaus, dass es dem davon Betroffenen erschwert oder verunmöglicht ist, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen. Unter Anwendung dieses Grundsatzes gelangte das Gericht zur Auffassung, dass das **Zeugen von Kindern** keine alltägliche Verrichtung, sondern eine erfolgsbezogene Handlung sei.

c) Wehrpflichtersatzabgabe

EGMR-Urteil Glor/Schweiz, Nr. 13444/04: Problemstellung und Verurteilung der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Eine weitere Fragestellung hinsichtlich finanzieller Belastungen zeigte sich **im Zusammenhang mit der Wehrpflicht**. Schweizer Bürger, die keinen Militär- oder zivilen Ersatzdienst leisten, sind verpflichtet, einen Ersatz in Geld zu leisten. Von dieser Wehrpflichtersatzabgabe sind diejenigen Personen befreit, die eine Invalidität von einer Beeinträchtigung der physischen oder psychischen Integrität von mindestens 40% aufweisen. In einem Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahre 2002 wurde ein dienstwilliger Beschwerdeführer aufgrund eines Diabetes als militäruntauglich eingestuft. Allerdings wurde er aufgrund der Einstufung von «lediglich» 20% Invalidität nicht von der Militäersatzsteuer befreit. Daraufhin gelangte der Beschwerdeführer mit einer Rüge wegen Verletzung des Diskriminierungsverbotes an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

losenentschädigung oder Hilfsmitteln gemäss AHVG, UVG oder MVG beziehungsweise auf die Eigenschaft als Heimbewohner oder Spitex-Patient/in bei einem festgelegten minimalen Pflege- und Betreuungsaufwand (zum Ganzen vgl. Zigerlig & Jud (2008), Art. 33 Rz. 32p; kritisch Rufener (2012), S. 104.

⁴⁷⁸ VG AG II/37 WBE:2008.241.

⁴⁷⁹ Appellationsgericht BS VD.2013.1 und VD.2013.19.

⁴⁸⁰ VG AG II/39 WBE.2011/384.

⁴⁸¹ VG AG 11/30 WBE.2011.339.

Der EGMR verurteilte die Schweiz in der Entscheidung **Urteil Glor/Schweiz, Nr. 13444/04** vom 30 April 2009 wegen Verletzung des Diskriminierungsverbotes. Das Gericht sah in der Praxis der Schweiz zur Wehrpflichtersatzabgabe eine Diskriminierung von Menschen mit einer leichten gegenüber jenen mit einer mittleren und schweren Behinderung. Ferner sah es eine Diskriminierung von Menschen, die aufgrund einer leichten Behinderung militärdienstuntauglich sind, gegenüber jenen, die aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten müssen. Gemäss Gerichtshof lasse sich die Benachteiligung nicht qualifiziert rechtfertigen, weil die strittige Steuer keine zentrale abschreckende Wirkung habe, da genügend Personen für den Militärdienst zur Verfügung stünden. Auf der anderen Seite stufte es den zu bezahlenden Beitrag von 2% des Salärs des Beschwerdeführers als nicht unbedeutend ein, wenn man seinem bescheidenen steuerpflichtigen Einkommen Rechnung trage. Der Gerichtshof bedauert daher, dass das schweizerische Recht für Personen, die trotz Behinderung den Willen haben, Militärdienst zu leisten, keine Alternative zur Besteuerung vorsehe.

Im Anschluss an die Verurteilung der Schweiz durch den EGMR hat der Bundesrat eine Änderung der Verordnung über die medizinische Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit (VMBM⁴⁸²) vorgenommen. Neu haben Personen, die aus medizinischer Sicht als militär- und schutzdiensttauglich beurteilt werden und daher ersatzpflichtig sind, unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, für besondere Funktionen in der «Formation Ausbildung und Support» Militärdienst zu leisten. Voraussetzung ist, dass die Personen ihren Dienstwillen ausdrücklich schriftlich erklären.⁴⁸³

d) Gesamtwürdigung der Gerichtspraxis und weiterführende Bemerkungen

Die Urteile zum Sozialhilfe-, Steuer- und Wehrpflichtrecht illustrieren, wie wichtig es ist, dass das im BehiG verankerte Benachteiligungsverbot in den Spezialgesetzen konkretisiert wird, damit Menschen mit Behinderungen nicht in diskriminierender Weise finanziell belastet werden. In diesem Sinne sieht Artikel 5 Absatz 1 BehiG vor, dass Bund und Kantone Massnahmen ergreifen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Zu diesen Massnahmen zählen neben administrativen unter anderem gesetzgeberische Vorkehrungen, welche dazu beitragen, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Bereichen der Lebensführung umgesetzt wird. Die Regelungen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sowie im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden tragen ebenso wie die Bestimmungen in den kantonalen Sozialhilfegesetzen sowie in der Verordnung über die medizinische Beurteilung der Schutzdiensttauglichkeit und der Schutzdienstfähigkeit dazu bei, die Prinzipien der Gleichstellung und Selbstbestimmung des BehiG in verschiedenen Lebensbereichen zu stärken.

Auch die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) unterstützt die erwähnten Standards im schweizerischen Sozial-, Steuer- und Abgaberecht: Gemäss den Artikeln 4 und 19 BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den vollen und diskriminierungsfreien Genuss des Rechts auf selbstbestimmte Lebensführung («unabhängige Lebensführung») zu erleichtern. Dazu zählen auch Regelungen zur Kompensation behinderungsbedingter Kosten. Dies erfasst etwa die Abzugsfähigkeit von Assistenzkosten⁴⁸⁴ sowie finanzielle Leistungen im Gesundheitsbereich (Art. 25 BRK) und im Bereich der Rehabilitation (Art. 26). Ferner anerkennen die Ver-

⁴⁸² SR 511.12.

⁴⁸³ Vgl. zudem BGer 2C_221/2009: Hier macht der Beschwerdeführer allerdings nicht geltend, dass er behinderte sei oder dass er darum ersucht hätte, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, und ihm dies verweigert worden sei (Erw. 3.2); vgl. ferner 2C_285/2011: Im Unterschied zur Glor-Entscheidung wurde der Beschwerdeführer als tauglich im Hinblick auf das Leisten von Zivildienst beurteilt. Daher besteht für ihn – im Unterschied zum Wehrpflichtigen Glors – die Möglichkeit, um Zulassung zum freiwilligen Schutzdienst zu ersuchen (Erw. 4.3.2).

⁴⁸⁴ Vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 504.

tragsstaaten in Artikel 28 Absatz 2 BRK das Recht von Menschen mit Behinderungen auf sozialen Schutz. Gesetze und Verordnungen, die aufgrund finanzieller Belastungen zu einer Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen oder zu gar zu einer Beeinträchtigung der Selbstbestimmung führen, sind gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b BRK aufzuheben.

11.5 Gerichtspraxis im Bereich «private Dienstleistungen»

11.5.1 Übersicht

Im Bereich **private Dienstleistungen** kam es zu **zwei gerichtlichen Rechtsverfahren**: Zum einen hatte das Bundesgericht im Urteil 138 I 475 über einen Vorfall zu entscheiden, in welchem ein Kinobetreiber einem Rollstuhlfahrer aus Sicherheitsgründen den Einlass in das Kino verweigerte. Das Gericht lehnte die dagegen eingereichte Beschwerde ab. Zum anderen hatte das Bundesgericht in einem weiteren Fall im Urteil 5P.97/2006 festgestellt, dass das BehiG sowie das allgemeine Privatrecht keinen Schutz vor Benachteiligung aufgrund einer Behinderung beim Zugang zu **privaten Versicherungen** gewährt, soweit die Ablehnung einer Versicherungsleistung auf sachlichen Gründen beruht. Für den Schutz vor Benachteiligung aufgrund einer Behinderung interessant ist des Weiteren das Urteil 138 III 411, in welchem das Bundesgericht über eine in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorgesehene Leistungsreduktion in der Krankentaggeldversicherung bei psychischen Krankheiten entschied.

Die Fälle zeigen zwei grundsätzliche Schwierigkeiten im geltenden Recht auf, deren rechtliche **Tragweiten noch nicht abschliessend geklärt bzw. umstritten** sind: Erstens erlaubt das geltende Recht, dass private Versicherungsunternehmen Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten von Versicherungsdienstleistungen ausschliessen. Aufgrund der praktisch fehlenden Gerichtspraxis bleibt allerdings unklar, wie hoch die Anforderungen an die Begründung einer Abschlussverweigerung sind, damit Ungleichbehandlungen beim Zugang zur Privatversicherungen noch rechtmässig sind. Dies hängt auch mit dem Umstand zusammen, dass neben dem Diskriminierungsverbot in Artikel 6 BehiG weitere allgemeine Grundsätze des Privatrechts (wie insbesondere der Grundsatz der guten Sitten und des Persönlichkeitsschutzes) sowie ein Grundprinzip des Versicherungsaufsichtsrechts (namentlich das Missbrauchsverbot) zur Anwendung gelangen, denen in der Rechtsprechung noch keine Konturen verliehen werden konnte. Zweitens hat das Urteil des Bundesgerichts zum Kino-Fall Rechtsunsicherheit über die Tragweite des Diskriminierungsverbotes ausgelöst. Das Urteil wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur stark kritisiert, weil es von einem Diskriminierungsverständnis ausgeht, das entgegen des klaren Wortlautes in der Verordnung zum BehiG eine Diskriminierungsabsicht voraussetzt.

Eine **weitere noch offene Frage** ist, inwieweit private Unternehmen bzw. Organisationen auf der Grundlage von Artikel 6 BehiG dazu verpflichtet werden können, gewisse minimale Vorkehrungen bzw. Unterstützungsleistungen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Dienstleistungen konsumieren können. Ein Beispiel ist etwa die Frage danach, ob ein Ladenbesitzer dafür sorgen muss, dass ein Kunde im Rollstuhl die Treppenstufen vor dem Laden hochgetragen wird. Ein weiteres Beispiel ist eine allfällige Verpflichtung eines Restaurantbetreibers, einem Gast mit Sehbehinderung die Speisekarte vorzulesen, wenn die betreffenden Personen keine Begleitpersonen haben. Zwar verlangt Artikel 6 BehiG keine angemessene Vorkehrungen oder Leistungen zum Nachteilsausgleich, allerdings stellt sich dennoch die Frage, inwieweit es zulässig ist, Menschen mit Behinderungen von Gütern und Dienstleistungen auszugrenzen, obwohl der Zugang praktisch ohne Aufwendung gewährleistet werden könnte.

Gerichtlich nicht geprüft wurde schliesslich die Frage des Zugangs zu Transportleistungen. Erwähnenswert ist allerdings ein Entscheid des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL), das die Fluggesellschaft Easy Jet im 2011 wegen seiner Praxis gegenüber Flugpassagieren im Rollstuhl verurteilte. Der Entscheid stellt zwar

kein Gerichtsurteil dar, sondern wurde von einer Administrativbehörde gefällt, allerdings soll er angesichts seiner grundsätzlichen Bedeutung weiter unten dennoch kurz ausgeführt werden (11.5.3). Er behandelt die Abwägung zwischen einerseits dem Interesse einer Person mit Behinderung, selbstbestimmt und unabhängig zu reisen, und andererseits dem Interesse der Flugsicherheit. Der Fall ist ferner illustrativ für die unterschiedlichen Anforderungen des BehiG an Unternehmen mit einer Konzession beziehungsweise einer Betriebsbewilligung, die im Vergleich zu anderen privaten Unternehmen dem strengeren Benachteiligungsverbot unterliegen.

11.5.2 Fallanalyse zur Frage der Einlassverweigerung

BGE 138 I 475: Problemstellung und Gerichtsurteil

Im Urteil 138 I 475 aus dem Jahre 2012 hatte das Bundesgericht über die **Rechtmässigkeit einer Einlassverweigerung** in ein Kino zu befinden. Konkret hatte es zu entscheiden, ob es rechtswidrig ist, wenn ein Kinobetreiber einem Rollstuhlfahrer aus Sicherheitsgründen den Einlass in einen Kinosaal verweigert. Das Gericht wies die dagegen eingereichte Individualklage des Betroffenen und die Verbandsklage der Behindertenorganisationen Integration Handicap⁴⁸⁵ ab. Es begründete seine Auffassung damit, dass gemäss Artikel 6 BehiG und Artikel 2 BehiV nicht jede Benachteiligung oder Diskriminierung verboten sei, sondern lediglich die «besonders krass» unterschiedliche und benachteiligende Behandlung von Menschen mit Behinderungen, mit dem Ziel oder der Folge, die betroffenen Menschen mit Behinderungen herabzuwürdigen oder auszugrenzen. Für das Bundesgericht war ausschlaggebend, dass die Weigerung durch Sicherheitsüberlegungen motiviert war und nicht auf einer herabwürdigenden Motivation beruhte. Dabei spielt es nach Auffassung des Gerichts keine Rolle, ob die Sicherheitsüberlegungen begründet sind. Entscheidend sei einzig, dass es an einer Diskriminierungsabsicht fehlte.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Das Urteil wird mit guten Gründen in der rechtswissenschaftlichen Literatur als Fehlentscheid kritisiert.⁴⁸⁶ Das Bundesgericht verkürzt die Auslegung von Artikel 6 BehiG bzw. Artikel 2 BehiV auf Schlechterstellungen, die von einer unzulässigen Motivation getragen sind. Dies ignoriert nicht nur dem Wortlaut von Artikel 2 BehiV, demnach eine Diskriminierungsabsicht nicht erforderlich ist, sondern widerspricht in krasser Weise dem Zweck des BehiG. Demnach schafft das BehiG, 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 Abs. 2 BehiG). Würde man der sehr engen Interpretation des Bundesgerichts folgen, hätte dies die Konsequenz, dass Menschen, die aufgrund der Beeinträchtigung ihrer Mobilität nicht in der Lage sind, sich selbstständig in Sicherheit zu bringen, generell der Zugang zu nicht ebenerdigen Geschossen öffentlich zugänglicher Gebäude verweigert werden könnte.

Auch aus Sicht der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) ist eine Korrektur des Gerichtsurteils geboten: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderungen durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen. Dies gilt etwa für die Möglichkeit, an kulturellen Dienstleistungen zu partizipieren. Gemäss Artikel 30 BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen. Sie treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie zum Beispiel Theatern, Museen, Kinos und Bibliotheken haben (Abs. 1

⁴⁸⁵ Heute: Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz.

⁴⁸⁶ Vgl. etwa Naguib (2014), Rz. 639; und Schefer & Hess-Klein (2012), Rz. 15f.

Bchst. c BRK). Ausserdem treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu weiteren Dienstleistungen und Aktivitäten haben wie Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportaktivitäten (Abs. 5 Bchst. e BRK).

11.5.3 Fallanalyse zur Abwägung zwischen dem individuellen Interesse der Autonomie und Sicherheitsinteressen

BAZL Entscheid «Begleitperson»: Problemstellung und Entscheid

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL hatte in einem Grundsatzentscheid aus dem Jahre 2011 über die **Bedingung des Flugunternehmens zu befinden, das den Transport eines behinderten Mannes nur mit Begleitperson erlaubte**. Der Beschwerdeführer, der behinderungsbedingt auf einen Rollstuhl angewiesen ist, wollte von Genf nach Berlin fliegen. Der Pilot des Fluges weigerte sich, ihn ohne Begleitperson zu transportieren und begründete dies mit Sicherheitsüberlegungen. Angesichts einer möglichen Notlage wäre es nach Einschätzung des Piloten nicht zu verantworten gewesen, da der Beschwerdeführer nicht selbstständig gehen kann.

Nach Auffassung des BAZL verletzt die pauschale Praxis von Easy Jet das Benachteiligungsverbot des BehiG. Private Fluggesellschaften mit Betriebsbewilligung unterstehen – anders als private Unternehmen ohne Konzession bzw. Betriebsbewilligung – den Anforderungen des Benachteiligungsverbot nach Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 8 Absatz 1 BehiG. Zwar stelle die Verkehrs- und Betriebssicherheit, die vom Beschwerdegegner als Begründung für die Praxis angeführt wurde, ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, welches unter Umständen rechtfertigen könne, dass jemand nur mit Begleitperson befördert wird. Allerdings sei es gemäss Artikel 11 BehiG unverhältnismässig, dies systematisch bei jedem Rollstuhlfahrer zu verlangen. Vielmehr sei es Pflicht der Luftverkehrsunternehmen, von Fall zu Fall zu prüfen, inwiefern die Verkehrssicherheit eine Begleitpflicht zu rechtfertigen vermöge. Vom BAZL ebenfalls nicht gestützt wurde das Argument der Beschwerdegegnerin, dass die Praxis Menschen mit Behinderungen auch vor sich selbst schütze. Entscheidend sei letztlich, dass ein Passagier mit Behinderung in der Lage ist, sich selber anzuschnallen, die Anweisungen des Flugpersonals zu verstehen und er fähig ist, Sauerstoffmaske und Schwimmweste überzustreifen und zum Notausgang zu kommen. Da der Beschwerdeführer ein 33-jähriger Marathonsportler ist, der nach eigenen Aussagen genügend kräftige Arme hat, um sich selbstständig zum Notausgang zu bewegen, bestehe daher mit Blick auf den konkret zu beurteilenden Sachverhalt kein überwiegender Grund für ein Begleitpersonen-Obligatorium.

Würdigung des Entscheids und weiterführende Bemerkungen

Das Entscheid ist im Ergebnis korrekt. Insbesondere die Klarstellung, dass die pauschale Praxis Begleitpflicht rechtswidrig ist, überzeugt. Dadurch wird gewährleistet, dass Menschen mit Behinderungen nicht dem Stereotyp des Sicherheitsrisikos ausgesetzt sind.⁴⁸⁷ Demgegenüber nicht nachvollziehbar ist die pauschale Aussage des BAZL, dass Passagiere in der Lage sein müssen, sich selbstständig in Richtung Notausgang zu bewegen. Dies würde letztlich bedeuten, dass ein grosser Teil mobilitätsbehinderter Menschen – darunter auch Menschen mit einer Sehbehinderung – generell dazu verpflichtet werden könnten, mit einer Begleitperson zu reisen. Auch hier jedoch widerspricht eine schematische Regel dem Zweck des BehiG, Rahmenbedingungen zu setzen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, selbständig am sozialen Leben teilzunehmen (Art. 1 Abs. 2 BehiG). Zudem stellt sich die Folgefrage, wer für die zusätzlichen Kosten für die Begleitperson bzw. die Sicherheit aufkommen muss. Interessant in diesem Zusam-

⁴⁸⁷ Zur Problematik vgl. etwa das US-amerikanische Recht in 28 C.F.R. § 35.130(h), demnach sichergestellt werden müsse, dass Sicherheitsvorkehrungen sich auf tatsächliche Risiken stützen und nicht auf Spekulationen, Stereotypen und Generalisierungen über Menschen mit Behinderungen beruhen.

menhang ist ein Entscheid des kanadischen Supreme Court.⁴⁸⁸ Im Urteil bestätigt das Gericht den Entscheid der Vorinstanz, welche Air Canada verurteilte, weil das Flugunternehmen von einer Person, die behinderungsbedingt nur liegend fliegen kann, den Preis für alle von ihr gebrauchten Sitze verlangte.

Für künftige Anwendungsfälle gilt es ferner die Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) zu berücksichtigen. Gemäss Artikel 20 BRK treffen die Vertragsstaaten wirksame Massnahmen, um die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen, «indem sie unter anderen die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen in der Art und Weise und zum Zeitpunkt ihrer Wahl und zu erschwinglichen Kosten erleichtern (Bchst. a)».

11.5.4 Fallanalyse zur Frage der statistischen Benachteiligung

BGer 5P.97/2006: Problemstellung und Gerichtsurteil⁴⁸⁹

Im Jahre 2006 hatte das Bundesgericht im Entscheid 5P.97/2006 über die **Ablehnung einer privaten Krankenversicherung sowie zur Risikoselektion in der Privatversicherung** zu befinden. Mehrere Krankenkassen verweigerten dem Beschwerdeführer, der aufgrund einer Tetraplegie auf den Rollstuhl angewiesen ist, den Abschluss einer Spitalzusatzversicherung. Dieser rügte eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes nach BehiG (Art. 6), des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) und des Verbotes sittenwidrigen Verhaltens.⁴⁹⁰ Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass er als Anwalt regelmässig Rechtsverfahren gegen das Spital sowie Ärzte und Ärztinnen im Wohnsitzkanton führe. Weil sein Vertrauen in das Kantonsspital A erschüttert sei, möchte er im Falle einer stationären Behandlung nicht dort und von Ärzten behandelt werden, gegen die er vorher prozessiert habe, sondern ein Wahlrecht für eine ausserkantonale Behandlung haben. Demgegenüber rechtfertigte das Versicherungsunternehmen die Ablehnung des Versicherungsabschlusses damit, dass bei Behinderungen wie sie der Beschwerdeführer aufweist erfahrungsgemäss ein stark erhöhtes Schadensrisiko bestehe. Tetraplegiker benötigten generell häufiger Hospitalisationen und diese dauerten im Allgemeinen länger als bei anderen Patienten. Ambulant mögliche Eingriffe könnten bei Tetraplegikern häufig nur stationär erfolgen. Tetraplegiespezifische Probleme, welche zu Hospitalisationen führen können, gebe es vor allem in den Bereichen Haut, Nieren-Harnwege sowie gast rointestinal, pulmonal und hinsichtlich der Knochen und Gelenke. Ausserdem sei aufgrund der Literatur trotz der gehäuften Komplikationen bei Patienten in gut rehabilitiertem Zustand wie beim Beschwerdeführer von einer annähernd normalen Lebenserwartung auszugehen.

Das Bundesgericht lehnt die Beschwerde des Versicherungsnehmers ab. Es hält in seinen Erwägungen fest⁴⁹¹, dass das BehiG keine Pflicht zum Abschluss einer Versicherung vorsehe. Auch verpflichte das in Artikel 6 BehiG verankerte Diskriminierungsverbot Private nicht dazu, bestimmte positive Massnahmen zur Beseitigung von tatsächlichen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen oder auf Differenzierungen zwischen Kunden zu verzichten. Ferner liegt gemäss Gericht keine Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes vor, da Privatpersonen (wie das beschwerte Versicherungsunternehmen) nicht an die Grundrechte gebunden sind. Zudem lehnte das Bundesgericht die Rüge wegen Verletzung des Verbotes sittenwidrigen Verhaltens aus formalen Gründen ab.⁴⁹² Der Grundsatz sieht vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen bei Gütern und Dienstleistungen des Normalbedarfs eine Pflicht

⁴⁸⁸ Air Canada v. Canadian Transportation Agency, File No. 32729.

⁴⁸⁹ Zum Begriff Britz (2008).

⁴⁹⁰ BGE 129 III 35.

⁴⁹¹ BGer 5P.97/2006, Urteil vom 1. Juli 2006.

⁴⁹² BGer 5P.97/2006, Erw. 2.

privater Unternehmen zum Abschluss von Verträgen besteht, die gerichtlich erzwungen werden kann (Kontrahierungszwang).

Interessant in diesem Zusammenhang sind die Erwägungen des Verwaltungsgerichts Glarus als **Vorinstanz** im Urteil **VG.2005.00028**⁴⁹³, **das sich ausführlicher zum Grundsatz des Verbotes sittenwidrigen Verhaltens äusserte**. Das Verwaltungsgericht verneinte eine Verletzung des Verbots sittenwidrigen Verhaltens im konkreten Fall und begründete dies damit, dass die Versicherung nicht zum alltäglichen Bedarf zähle und die hierfür notwendigen Versicherungen von der obligatorischen Grundversicherung bereits gedeckt seien.⁴⁹⁴

Würdigung der Gerichtsurteile und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid des Bundesgerichts ist in seinen grundsätzlichen Ausführungen nachvollziehbar. Er zeigt die engen Grenzen auf, die der Gesetzgeber in Artikel 6 BehiG vorgesehen hat, der lediglich «besonders krass unterschiedliche und benachteiligende Behandlung» durch Private wollte. Problematisch sowohl am Urteil des Bundesgerichts als auch der Vorinstanz ist allerdings, dass beide Gerichte in der Begründung nicht darauf eingehen, welche Anforderungen an die Qualität der Daten zu stellen sind, die das beklagte Versicherungsunternehmen über das mutmasslich erhöhte Schadensrisiko vorbringt. Führt die Risikodifferenzierung in der Versicherungspraxis dazu, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller aufgrund ihrer Behinderung von bestimmten Zusatzversicherungen ausgeschlossen werden, muss dies nach vorliegender Auffassung mittels versicherungsmathematischer Daten belegt sein.⁴⁹⁵ Je stärker sich eine Vertragsabschlusssverweigerung auf die betroffenen Gesuchsteller/innen mit Behinderungen nachteilig auswirkt, desto höher sind die Anforderungen an das Datenmaterial zu stellen.⁴⁹⁶ Daher hätten die Gerichte zum einen klären müssen, ob ein solches Ausgrenzungsrisiko besteht und gegebenenfalls, ob es mittels statistischer Daten sachlich begründet werden kann.

Problematisch am Urteil des Verwaltungsgerichts Glarus ist ausserdem die Feststellung, dass Krankenzusatzversicherungen nicht zum alltäglichen Bedarf zählten. Diese schematische Vorgehensweise hat grundsätzliche Folgen für Menschen mit Behinderungen, die sich Zusatzversichern lassen möchten. Sie birgt das Risiko des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen in einem zunehmend bedeutenden Bereich der Krankenzusatzversicherungen. Gerade Menschen mit Behinderungen haben ergänzend zu den Leistungen der Grundversicherung oft behinderungsbedingt den Bedarf nach zusätzlichen Spitalaufenthalten oder alternativen Heilungsmethoden, die vom Katalog der Grundversicherungen nicht gedeckt sind. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird daher zurecht darauf hingewiesen⁴⁹⁷, dass unabhängig davon, ob ein Gut zum Normalbedarf der Durchschnittsbevölkerung zählt, eine Verletzung des Grundsatzes der guten Sitten vorliegen kann. Denn anders als im Falle eines Interessenten ohne Behinderung gebe hier nicht allein die gesellschaftliche und individuelle Bedeutung der nachgesuchten Ware oder Dienstleistung den Ausschlag für die Intensität der Betroffenheit, sondern die Schlechterstellung wegen einer Behinderung. Daher sei das Kriterium des Normalbedarfs davon abhängig, wie elementar die in Frage stehende Ware oder Dienstleistung für die Lebensführung des betroffenen Menschen mit Behinderung ist.⁴⁹⁸ Auch kann

⁴⁹³ VG ZH VG.2005.00028.

⁴⁹⁴ VG.2005.00028, Erw. 6b.

⁴⁹⁵ Vgl. auch die Ausführungen zum Deutschen Recht bei Pärli & Naguib (2012), S. 86-109.

⁴⁹⁶ Grundsätzlich und mit Blick auf die nationalitätsbedingte Differenzierung bei den Autoversicherungsprämien Waldmann (2007), S. 65ff.; des Weiteren vertieft bei Kalbermatten (2008).

⁴⁹⁷ Schefer & Hess-Klein (2014), S. 317ff.; vgl. auch Naguib (2014), Rz. 669f.

⁴⁹⁸ Am Beispiel der Luxus-Kreuzfahrt illustriert, liege der Grund darin, dass die Person wegen der Behinderung abgelehnt werde, und nicht darin, dass solche Luxusreisen für das gesellschaftliche und private Leben besonders wichtig wären. Anders ist die Situation in VG ZH VG.2005.00028, Erw. 6b, betreffend Verweigerung einer Spitalzusatzversicherung, welche die freie Arztwahl ermöglicht

die Verweigerung einer Dienstleistung bestehende Ausschlussmechanismen verstärken oder dazu beitragen, dass sie aufrechterhalten werden.⁴⁹⁹

Für künftige Fälle ist ausserdem die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) zu beachten. Gemäss Artikel 25 BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit ohne Diskriminierung. Sie verbieten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung (Bchst. e). Ferner verhindern die Vertragsstaaten die diskriminierende Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung oder –leistungen aufgrund von Behinderung (Bchst. f).

11.5.5 Fallanalyse zur Benachteiligung psychisch Erkrankter

BGE 138 III 411: Problemstellung und Gerichtsurteil

Der im Jahre 2012 vom Bundesgericht gefällte Präzedenzfall **138 III 411** zur **Benachteiligung psychisch Erkrankter** äusserte sich zu einer Regelung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) des beklagten Versicherungsunternehmens. Die AGB-Regelung sieht eine Leistungsreduktion bei psychischen Krankheiten im Rahmen einer Krankentaggeldversicherung vor. Das Gericht gab dem psychisch erkrankten Kläger Recht und bezeichnete die Klausel als objektiv unmöglich. Es argumentierte, dass eine solche Reduktion gegen die berechnete Erwartung des Versicherten, bei allen Krankheiten, ob körperlicher oder psychischer Natur, seinen Verdienstaufschlag auf gleich Weise gedeckt zu erhalten, verstosse. Die Klausel gelte im Rahmen allgemeiner Geschäftsbedingungen eines Vertrages als ungewöhnlich, weil damit eine «Ungleichbehandlung ohne sachlichen Grund» bewirkt werde. Eine objektive Ungewöhnlichkeit sei immer dann zu bejahen, wenn eine Klausel zu einer wesentlichen Änderung des Vertragscharakters führt oder in erheblichem Masse aus dem gesetzlichen Rahmen des Vertragstypus fällt. Dies verletze den Vertrauensgrundsatz nach Artikel 2 Zivilgesetzbuch. Und je stärker eine Klausel die Rechtsstellung des Vertragspartners beeinträchtigt, desto eher ist sie als ungewöhnlich zu qualifizieren.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Im Urteil geht es um das Anliegen des Schutzes von Versicherungsnehmer/innen, die keine Spezialist/innen für Versicherungsklauseln sind.⁵⁰⁰ Darüber hinaus zeigt das Urteil des Bundesgerichts allerdings auch, wie wichtig allgemeine privatrechtliche Regelungen für Menschen mit Behinderungen auch ausserhalb des BehiG sein können. Gerade besonders stigmatisierte Behinderungsgruppen, wie im konkreten Fall psychisch Erkrankte, riskieren, zunehmend (neuen Formen der diskriminierenden) Ausgrenzung betroffen zu werden. Und hier setzt das Gericht klare Grenzen: Versicherungsnehmerinnen und -nehmer mit psychischer Erkrankung haben auf gleiche Weise wie Versicherungsnehmer/innen mit körperlichen Krankheit ein Recht darauf, von der Versicherung gedeckt zu sein.

11.6 Gerichtspraxis im Bereich «Erwerb»

Im Bereich «Erwerb» wurden insgesamt 3 Fälle ausgewertet. Sie betreffen je einen Fall zum Anstellungsverhältnis beim Bund, beim Kanton und bei einem privaten Unternehmen.⁵⁰¹

hätte. Die freie Spitalwahl ist gemäss Kläger deshalb nötig, weil er als Anwalt in Verfahren gegen den Spital Glarus und einzelne Ärzt/-innen involviert ist (I. In Erwägung).

⁴⁹⁹ Demnach das Gericht davon ausgeht, dass der in Frage stehende Interessent grundsätzlich am Markt teilnehmen und von bestehenden Auswahlmöglichkeiten Gebrauch machen könne ; vgl. auch Schefer & Hess-Klein (2014), S. 318.

⁵⁰⁰ Vgl. auch die Besprechung des Urteils bei Fuhrer (2012) auf www.stephan-fuhrer.ch, zuletzt besucht am 1. Juni 2015.

⁵⁰¹ Jene weiteren zahlreichen Fälle, die die Kündigung wegen häufiger krankheitsbedingter Abwesenheit betreffen, wurden von der quantitativen Auswertung nicht mit erfasst, sind allerdings in den rechtlichen Ausführungen mitberücksichtigt. In diesen Fällen kann

11.6.1 Übersicht

Die Gerichtsfälle im Bereich Erwerb beziehen sich im Wesentlichen auf die Frage des Kündigungsschutzes: In der Grundsatzentscheidung BVG A_6550/2007 des Bundesverwaltungsgerichts von 2008 kam es zu ersten grundsätzlichen Konkretisierungen der **Anforderungen an den Kündigungsschutz für Bundesangestellte mit Behinderungen**. Konkret stellte sich die Frage, inwieweit sich aus dem Bundespersonalgesetz, seiner Verordnung und dem BehiG gegenüber Angestellten mit Behinderungen eine erhöhte Schutzpflicht des Arbeitgebers ergibt, die dazu dient, Schwierigkeiten zu beheben, bevor eine Kündigung ausgesprochen werden darf. Ferner hatte das Verwaltungsgericht Zürich in einer Entscheidung aus dem Jahre 2011 (VG VB.2011.00057) über die **Rechtmässigkeit einer Kündigung eines Angestellten im öffentlichen städtischen Dienst** zu befinden. Kläger war ein Polizist, der seine Stelle wegen wiederholter und längerer krankheitsbedingter Abwesenheit verlor. Sodann betreffen eine Reihe von weiteren Urteilen den **Kündigungsschutz im Rahmen eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses**. In einem illustrativen Entscheid von 2012 (2009/172-41-cs) hatte etwa das zuständige Kantonsgericht Schaffhausen zu prüfen, ob eine Kündigung eines Mitarbeiters wegen ungebührlichem Verhalten gegenüber Arbeitskollegen und Kolleginnen, Vorgesetzten und Kunden und Kundinnen als rechtsmissbräuchlich im Sinne des arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzes gilt. Das Urteil ist deshalb von Interesse, weil das Verhalten des gekündigten Angestellten mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf eine psychische Behinderung zurückzuführen ist, die allerdings vom Gericht nicht geprüft wurde.

Urteile, die den arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz gemäss Artikel 328 Absatz 1 Obligationenrecht näher konkretisieren, liegen nicht vor. Daher konnte die Bedeutung des Arbeitsrechts mit Ausnahme des Kündigungsschutzes durch die Praxis mangels Klagen bis anhin nicht weiter geklärt werden. So liegen etwa **keine Entscheide zur Frage der Verweigerung einer Anstellung** aufgrund einer Behinderung vor, soweit dies aus den vorliegenden Urteilen ersichtlich ist. Auch mussten sich die Gerichte soweit nicht mit der Frage befassen, inwieweit der arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz nach Artikel 328 Obligationenrecht vor einer **Benachteiligung bei der Beförderung** Schutz gewährt. Gerichtlich ungeklärt ist sodann die Frage, welche **Aufgabe den bzw. der Integrationsbeauftragten** des Bundes gemäss Artikel 13 BehiV im Rahmen von arbeitsrechtlichen Konflikten zwischen dem Arbeitgeber Bund und Bundesangestellten mit Behinderungen zukommt.

11.6.2 Fallanalyse zur Fürsorgepflicht bei Anstellungsverhältnissen des Bundes

BVG A_6550/2007: Problemstellung und Gerichtsurteil

In einer Entscheidung aus dem Jahre 2008 (A_6550/2007) hatte das Bundesverwaltungsgericht die **Rechtmässigkeit einer Kündigung einer Bundesangestellten** zu beurteilen.⁵⁰² Die Beschwerdeführerin arbeitet seit dem Jahre 1985 als Reinigungsmitarbeiterin beim Bundesamt für Bauten und Logistik. Aufgrund einer mangelhaften Beurteilung der Sozial- und Selbstkompetenz wurde das Arbeitsverhältnis nach Ermahnung mit Verfügung aufgelöst. Mit aufschiebender Wirkung der Beschwerde wurde sie an einen anderweitigen Arbeitsplatz versetzt, wo ihre Arbeit als tadellos beurteilt wurde.

Das Gericht anerkennt die Beeinträchtigung der geistigen Fähigkeiten (leichte Deblität, Agrammatismus) als Behinderung im Sinne des BehiG. Aus dem arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot gemäss Artikel

es Überschneidung mit dem Merkmal «Behinderung» geben, soweit es sich um Diskriminierungen aufgrund einer chronischen Krankheit handelt.

⁵⁰² BVG A_6550/2007.

328 OR⁵⁰³, der im Sinne der Vorgaben des BehiG auszulegen ist, ergebe sich eine Pflicht zu einem besonderen Schutz behinderter Arbeitnehmer/innen. Für den Bund als Arbeitgeber bestehe somit eine erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber Angestellten mit Behinderungen. Schlechterstellungen, die sich aus der Gleichbehandlung von Behinderten und Nichtbehinderten ergeben, wo eigentlich eine Differenzierung angezeigt sei, würden vom Benachteiligungsverbot erfasst. Insbesondere habe der Bund die Pflicht, geeignete Massnahmen zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu treffen. Bei arbeitsrechtlichen Entscheidungen mit Bezug auf Menschen mit Behinderungen müsse der Arbeitgeber die «gesamte Arbeits- und Lebenssituation der behinderten Person» miteinbeziehen. Zudem müsse im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 der Behindertengleichstellungsverordnung das berufliche Umfeld entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin mit Behinderungen gestaltet werden. Daher seien Unterstützungsmassnahmen angebracht, die auch in der Anpassung der Anforderungen an die Leistung und das Verhalten bestehen könnten.

In Anwendung der dargelegten Grundsätze kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass das beklagte Bundesamt für Bauten und Logistik BBL seine Fürsorgepflicht verletzt habe, weil die Kündigung der Beschwerdeführerin nicht ultima ratio und deshalb unverhältnismässig gewesen sei. Das BBL habe nicht «alle notwendigen und dem Bund zumutbaren Massnahmen getroffen, um eine Lösung der Probleme mit der Beschwerdeführerin zu finden». Es wollte den neuen Reinigungsplan ohne Unterschiede auf alle Mitarbeiter anwenden, da bei Ausnahmen eine «unerwünschte präjudizielle Wirkung» befürchtet wurde. Bei der Beschwerdeführerin sei aber ein «tatsächlicher und erheblicher Unterschied im Vergleich zu den nichtbehinderten Mitarbeitenden» vorgelegen, weshalb sie zu Unrecht nach denselben Kriterien beurteilt worden sei. Daher wurde das BBL vom Bundesverwaltungsgericht angewiesen, der Beschwerdeführerin eine zumutbare Arbeit zu geben und die erforderlichen Unterstützungsmassnahmen zu treffen.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Fall zeigt die Bedeutung des BehiG für den Kündigungsschutz bei Beschäftigungsverhältnissen beim Bund auf. Er gab dem Bundesverwaltungsgericht die Gelegenheit, den Anforderungen im Bereich des Erwerbslebens erste Konturen zu verleihen.⁵⁰⁴ Gemäss Gericht verlangt das Bundespersonalrecht – konkret Artikel 6 Absatz 2 Bundespersonalgesetz mit Verweis auf Artikel 328 OR – eine erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber Bundesangestellten mit Behinderungen. Die entspricht letztlich den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Artikel 8 Absatz 4 der Bundesverfassung, welche Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten verlangen, damit diese im Sinne von Artikel 1 BehiG möglichst benachteiligungsfrei eine Erwerbstätigkeit ausüben können.

Diese Praxis entspricht auch den Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), die seit Mai 2014 für die Schweiz verbindlich sind. Gemäss Artikel 27 Absatz 1 BRK anerkennen die Staaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Sie gewährleisten die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit durch geeignete Schritte, um unter anderem Diskriminierung aufgrund von Behinderung «in allen Angelegenheiten» zu verbieten (Art. 27 Abs. 1 Bchst. a BRK). Ferner müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen getroffen werden, damit Menschen mit Behinderungen ihren Arbeitsplatz erhalten bzw. beibehalten können (Art. 27 Abs. 1 Bchst. e und f).⁵⁰⁵

⁵⁰³ Artikel 6 Absatz 2 BPG verweist auf die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts, soweit das BPG und andere Bundesgesetze keine abweichenden Bestimmungen enthalten. Artikel 328 OR gelangt somit unmittelbar auch für Arbeitsverhältnisse nach BPG zur Anwendung.

⁵⁰⁴ Vgl. auch Pärli & Studer (2014), Rz. 396.

⁵⁰⁵ Vgl. auch Kälin et al. (2009), S. 114, 115, 127.

11.6.3 Fallanalyse zur Fürsorgepflicht bei Anstellungsverhältnissen von Kanton und Gemeinde

Verwaltungsgericht Kanton Zürich – VB.2011.00057: Problemstellung und Gerichtsurteil

Anders als bei Arbeitsverhältnissen des Bundes gelangt das BehiG bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen der Kantone und Gemeinden nicht zur Anwendung. Allerdings ist für kantonale und kommunale Arbeitsverhältnisse das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV sowie allfällige kantonale verfassungsrechtliche Grundlagen anwendbar. Diesbezüglich interessant ist die Entscheidung VB.2011.00057 des Verwaltungsgerichts Zürich aus dem Jahre 2011 **zum Kündigungsschutz im städtischen Anstellungsverhältnis**. Das Gericht hatte über die Rechtmässigkeit einer Kündigung eines Polizisten zu befinden, der seine Stelle wegen wiederholter Abwesenheit im Umfang von total 457 Tagen zu 100% während jeweils unterschiedlicher Dauer verlor. Es weist die dagegen eingereichte Beschwerde ab.

In seiner Begründung prüft das Gericht unter anderem einen Verstoß gegen das Willkürverbot. Es hält fest, dass Artikel 9 BV den Anspruch garantiert, von den staatlichen Behörden ohne Willkür behandelt zu werden. Ein Entscheid sei willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, insbesondere mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Als willkürlich bezeichnet das Gericht etwa die Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes in Sinne von Artikel 8 Absatz 2 BV. Demnach dürfe niemand diskriminiert werden. Eine Diskriminierung liege in ständiger Rechtsprechung dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird, allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe. Die Diskriminierung stelle eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen sei, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht.

In Anwendung der dargelegten Grundsätze kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass keine Diskriminierung vorliege. Es begründete sein Urteil damit, dass die Gemeinde als Arbeitgeberin dem Beschwerdeführer drei Monate über die ordentliche Dauer der Lohnfortzahlung hinaus Lohn bezahlt hatte. Dadurch seien die Interessen des Arbeitnehmers hinreichend gewahrt. Dass im Anschluss nach der rechtmässigen Einstellung der Lohnfortzahlungspflicht das Arbeitsverhältnis nach insgesamt 454 Krankheitstagen aufgelöst wurde, erscheint aus der Sicht des Gerichts weder als willkürlich noch diskriminierend. Weitere Erwägungen nimmt das Gericht nicht vor.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Der Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts ist im Ergebnis nachvollziehbar. Problematisch an der Entscheidung ist allerdings, dass das Gericht sich nicht vertieft mit der Frage auseinandersetzt, ob die Kündigung den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes von Artikel 8 Absatz 2 BV genügt, dass für eine Kündigung aufgrund einer Behinderung eine qualifizierte Rechtfertigung verlangt.

Für künftige Fälle ist das kantonale und kommunale Personalrecht ausserdem im Sinne von Artikel 27 der UNO-Behindertenrechtskonvention auszulegen.⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ Der gemäss Artikel 4 Absatz 5 BRK ohne Ausnahme und Einschränkung auch für kantonale und kommunale Arbeitsverhältnisse gilt.

11.6.4 Fallanalyse zum Kündigungsschutz bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen

Kantonsgericht Kanton Schaffhausen – 2009/172-41-cs: Problemstellung und Gerichtspraxis

Wie bereits im Kapitel «Erwerb» erläutert, gelangt das BehiG im **privatrechtlichen Arbeitsverhältnis** nicht zur Anwendung. Hier gelten die Grundsätze des allgemeinen Arbeitsrechts im Obligationenrecht und Arbeitsgesetz. Von Bedeutung sind diese in sämtlichen Phasen eines Arbeitsverhältnisses. Spezifische Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen sehen etwa die Bestimmungen zur Kündigung vor, wo es bereits zu verschiedenen Gerichtsverfahren gekommen ist: Gemäss Gerichtspraxis ist eine Kündigung infolge körperlicher Merkmale, einer Krankheit bzw. einer Behinderung rechtsmissbräuchlich⁵⁰⁷, es sei denn, die Krankheit bzw. Behinderung stehe in einem Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis oder beeinträchtigt wesentlich die Zusammenarbeit im Betrieb.⁵⁰⁸ Ein Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis wurde auch bei einer Kündigung wegen altersbedingter Leistungseinbusse bejaht.⁵⁰⁹ Eine spezifische Frage stellt sich ausserdem bei einer Kündigung, die aufgrund einer behinderungsbedingten Konfliktsituation ausgesprochen wird.⁵¹⁰ Aufgrund der arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht bestehen hier erhöhte Anforderungen an die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber, in Konflikten mittels zumutbarer Massnahmen eine Lösung zu suchen.⁵¹¹

Im Jahre 2012 hatte das Kantonsgericht im Urteil **2009/172-41-cs**⁵¹² über die **Rechtmässigkeit einer Kündigung eines Angestellten mit einem Aufmerksamkeitsdefizit-Syndrom (ADS)** zu befinden. Die Kündigung wurde ausgesprochen, weil der Arbeitnehmer aus Sicht des Arbeitgebers nicht mehr tragbar erschien. Das Gericht hatte zu entscheiden, ob die ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit zweimonatiger Kündigungsfrist unter sofortiger Freistellung im Sinne von Artikel 336 OR rechtsmissbräuchlich war. Der Kläger machte geltend, dass die beklagte Arbeitgeberin, seitdem sie von der Diagnose ADS Kenntnis erhalten hatte, ihn mit unberechtigten Unterstellungen und Kritiken loszuwerden versuchte. Demgegenüber erklärte die beklagte Arbeitgeberin, dass die Kündigung aufgrund des impulsiven, ungebührlichen und unangepassten Verhaltens gegenüber Arbeitskollegen und Kunden erfolgt war. Diskussions- und Anstosspunkt sei nie die Leistung, sondern immer das Verhalten des klagenden Arbeitnehmers gewesen. Nach mehrmaligen Ermahnungen und Verwarnungen das Fass endgültig zum Überlaufen gebracht habe ein Vorfall, als der Kläger eigenmächtig und ohne Vorankündigung Ferien bezogen habe.

Das Gericht konnte keine Rechtsmissbräuchlichkeit der Kündigung im Sinne feststellen. Es erachtete das Verhalten des Klägers als gravierend. Unter Würdigung der Aussagen von Arbeitskollegen und Kolleginnen könne insgesamt nicht davon ausgegangen werden, das Verhalten des Klägers habe keine Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis gehabt. Das Gericht stützte sich dabei auf verschiedene entlastende («keine Klagen über das Verhalten zu Ohren gekommen») und eine Reihe belastender Zeugenaussagen

⁵⁰⁷ Zu den Grundsätzen der Rechtsmissbräuchlichkeit vgl. BGer 4A_384/2014, Erw. 4.

⁵⁰⁸ BGE 4A_387/2014; 123 III 246, Erw. 5; 136 III 510, Erw. 4.4; 4A_564/2008, Erw. 2.2; 4C.174/2004 vom 05.08.2004; 4C.201/2005, Erw. 4; 124 II 534, Erw. 3; TC VD in JAR 2009, Erw. IV.c; KGer SG in JAR 2009, S. 565; AGer ZH in ZR 2001 Nr. 83; TPH GE in JAR 1992.

⁵⁰⁹ BGE 4A_419/2007, Erw. 2.6; 4A_60/2009, Erw. 3.2.

⁵¹⁰ BGE 8C_594, Erw. 5.1; 4A_309/2010, Erw. 2.5 = SAE 2011, S. 26; 4A_291/2008, Erw. 4.3; 136 III 513, Erw. 2.6; 132 III 115, Erw. 2.2 und 5.1; OGer BE in JAR 2011, S. 413, Erw. B.2; KGer SG in JAR 2009, Erw. 3a; KGer GR in JAR 2009, Erw. 4b; AGer ZH Entscheide 2007 Nr. 19 = JAR 2008, S. 543.

⁵¹¹ Streiff & von Kaenel & Rudolph, Art. 336 OR, S. 1000f.; Pärli & Caplazi & Suter (2007), S. 180f. In einem jüngsten Urteil festigt das Bundesgericht sodann seine Rechtsprechung, dass auch gegenüber älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen eine erhöhte arbeitgeberische Fürsorgepflicht gilt (BGer 4A_384/2014, Erw. 4.2.2).

⁵¹² Urteil vom 27. September 2012.

(«ständige Spannung» «zugespitzt», «ungeduldig», «nervös», «Grenzüberschreitungen» wie «mündliche Angriffe auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter», «öffentliche Kritik»). Zum Zusammenhang zwischen dem Verhalten und der ADS äusserte sich das Gericht nicht und machte keine Ausführungen zu den vom Arbeitgeber getroffenen Massnahmen zur Einhaltung der erhöhten Fürsorge- und Schutzpflicht gegenüber besonders sensiblen Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Würdigung des Gerichtsurteils und weiterführende Bemerkungen

Das Urteil ist im Ergebnis nachvollziehbar. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb sich das Gericht nicht zur Frage äusserte, ob bzw. inwieweit das Verhalten des Klägers, das nach Auffassung des Gerichts gravierend war, auf das Aufmerksamkeitsdefizits-Syndrom zurückzuführen ist. Ebenfalls ungeklärt bleibt die Frage, ob es sich bei ADS um eine Behinderung oder zumindest um eine besonders sensible Eigenschaft der Persönlichkeit im Sinne von Artikel 336 Absatz 1 Buchstabe a OR handelt. Dies ist deshalb massgeblich, weil ein Arbeitgeber bei einer behinderungsbedingten Konfliktsituation eine erhöhte Pflicht hat, sich mittels geeigneten Massnahmen um die genügende Lösung des Konflikts zu bemühen. Als geeignete Massnahmen wurden in der Gerichtspraxis etwa die Durchführung von Einzel- und Gruppengesprächen mit den Konfliktbeteiligten, das Erteilen von konkreten Verhaltensanweisungen, der Bezug einer Vertrauensstelle oder einer externen Beratungsunternehmung zwecks Teamcoaching sowie das Unterbreiten von Vorschlägen zur endgültigen Beilegung des Streits qualifiziert. Ebenso sind Befragungen, Aussprachen, Teamsitzungen, der Beizug von Coaches und Mediatoren, die Umorganisationen der Arbeitsabläufe, das Vorsehen von Zielvorgaben, Verwarnungen und interne Versetzungen vorstellbar.⁵¹³ Aufgrund der fehlenden Erwägungen des Gerichts zum Zusammenhang zwischen dem ADS des Klägers und dem Konflikt, kann keine abschliessende Würdigung zur Frage der Rechtmässigkeit der Kündigung vorgenommen werden.

Das Fallbeispiel zeigt die Rechtsunsicherheiten über die Tragweite des privatrechtlichen Schutzes vor Benachteiligung aufgrund einer Behinderung.⁵¹⁴ Im Gegensatz zu Arbeitsverhältnissen des Bundes, wo das BehiG greift, ist der private Arbeitgeber nicht ausdrücklich verpflichtet, Massnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten (Art. 13 Abs. 1 BehiG) sowie das berufliche Umfeld entsprechend den Bedürfnissen seiner behinderten Angestellten zu gestalten (Art. 12 BehiV). Ferner bestehen auch keine spezifischen Regelungen zur Verhinderung einer Kündigung zu treffen, die über die ordentliche (wenn auch erhöhte) Fürsorgepflicht gemäss Artikel 328 OR hinausgehen.

Mit Blick auf die Bedeutung der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) besteht daher ein bedeutendes Manko im rechtlichen Schutz vor Diskriminierung. Die privatrechtlichen Bestimmungen genügen den Vorgaben in Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a BRK nicht. Danach haben die Vertragsstaaten unter anderem durch den Erlass von spezifischen Rechtsvorschriften die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Massnahmen zu fördern⁵¹⁵ und Diskriminierung aufgrund von Behinderungen in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art zu verbieten, einschliesslich der Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, des beruflichen Aufstiegs sowie sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen.

⁵¹³ Wegleitung des SECO zum Arbeitsgesetz und zu den Verordnungen 1 und 2 vom April 2001, 6. Überarbeitung von 2011, 006-1.

⁵¹⁴ Vgl. auch Pärli & Lichtenauer & Caplazi (2007), Rz. 4.21; Pärli (2010), Rz. 1463, 1493-1495; Pärli & Studer (2014), Rz. 394-396; Schefer & Hess-Klein (2014), S. 443 und 450.

⁵¹⁵ Vgl. auch Kälin et al. (2009), S. 106f. und 126f.

11.6.5 Fazit

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

Mit Blick auf die Zukunft wird es ausserdem interessant sein zu sehen, wie die rechtsanwendenden Behörden die Vorgaben der seit Mai 2014 in Kraft stehenden UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Rahmen der Auslegung des Behindertengleichstellungsrechts berücksichtigen. Von besonderem Gewicht ist unter anderem das Recht auf Bildung bzw. die Pflicht zur Gewährleistung eines integrativen Bildungssystems, das Recht auf Arbeit und Beschäftigung, das Recht auf selbstbestimmte Lebensführung sowie das Recht auf Zugang zu Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden.⁵¹⁶

⁵¹⁶ Vgl. ausführlich Kälin et al. (2009), S. 78-84, 99f., 115-127 und 132-135.

12 Rechtsvergleich

Die **Bereiche «Erwerb»** und **«private Dienstleistungen»** sind sehr eingeschränkt vom Schutz des BehiG erfasst: Während das BehiG auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse keine Anwendung findet, ist es für private Dienstleister auf «besonders krass(e)» Formen der Diskriminierung beschränkt. Damit ist das BehiG für den zentralen Bereich der selbstbestimmten Existenzsicherung sowie betreffend die alltäglichen Benachteiligungen, mit denen Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen konfrontiert sind, kaum von Bedeutung.

Aus den genannten Gründen bietet es sich an, mit Fokus auf die beiden Bereiche «Erwerb» und «private Dienstleistungen» einen **Blick in ausländische Rechtsordnungen** zu werfen. Von Interesse sind jene **Regelungen, die Diskriminierungsverbote enthalten**, und es stellt sich die Frage, inwieweit das ausländische Recht private Unternehmen als Dienstleister und Arbeitgeber dazu verpflichtet, Kunden und Kundinnen bzw. Arbeitnehmende mit Behinderung vor Diskriminierung zu schützen. Relevant sind ferner **Regelungen zu Ausgleichsmassnahmen**, die private Unternehmen verpflichten, Massnahmen gegen tatsächliche Benachteiligungen zu ergreifen.⁵¹⁷ Ein Beispiel einer solchen Ausgleichsmassnahme im Bereich «Erwerb» ist das Zur-Verfügung-Stellen einer speziellen Computer-Software, damit Arbeitnehmende mit einer Sehbehinderung am Arbeitsplatz ohne unnötige Einschränkungen funktionieren können. Ein Beispiel einer Ausgleichsmassnahme aus dem Bereich «Dienstleistungen» ist das Bereitstellen einer barrierefreien Homepage, damit Kunden und Kundinnen mit Sehbehinderung sich die Produkte, die auf dem Internet angepriesen werden, ohne Nachteil ansehen und bestellen können. Von Bedeutung sind des Weiteren **Regelungen zu den Rechtsansprüchen und ihrer Durchsetzung im Rechtsverfahren** bzw. die Beschwerdemechanismen und Instrumente zur Unterstützung der rechtsförmigen Konfliktbereinigung. Sodann stellt sich die zentrale Frage, ob über die Diskriminierungsverbote und die Durchsetzungsregelungen hinaus, die vor allem die Rechte der einzelnen Individuen stärken sollen, weitere Bestimmungen vorgesehen sind, die private Arbeitgeber dazu verpflichten, allgemeine Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung zu ergreifen. Gemeint sind **Regelungen zu sogenannten Fördermassnahmen**, d.h. Massnahmen, die etwa den Zugang zu privaten Dienstleistungen verbessern und den Anteil der Angestellten mit Behinderung erhöhen wie z.B. Quotenregelungen oder andere Anreizsysteme.

Im Folgenden werden anhand **ausgewählter Länder** die jeweiligen Regelungen der nationalen Rechtsordnungen zu den Bereichen «private Dienstleistungen» und «Erwerb» dargestellt. Im Fokus der Untersuchung sind die Rechtsordnungen von **Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und den USA**, die im Vergleich zur Schweiz andere und weiterführende Regelungen des materiellen und des formellen Rechts enthalten.

12.1 Rechtsvergleich «Private Dienstleistungen»

Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit im ausländischen Recht der Bereich der privaten Dienstleistungen vom Behindertengleichstellungsrecht erfasst ist. Im Vordergrund sind insbesondere jene rechtlichen **Regelungen, die sich von der Rechtslage im BehiG unterscheiden**. Dabei stehen drei grundsätzliche Aspekte im Zentrum:

■ **Diskriminierungsverbote und angemessene Vorkehrungen:** Erstens wird untersucht, ob und gegebenenfalls inwieweit das ausländische Recht private Unternehmen über das Diskriminierungsverbot hinaus zum Ergreifen verhältnismässiger bzw. angemessener Vorkehrungen verpflichtet, damit Menschen

⁵¹⁷ Dabei handelt es sich um sogenannte angemessene Vorkehrungen im Sinne von Artikel 2 der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), wie sie auch für staatliche Dienstleistungen vom BehiG vorgesehen sind.

mit Behinderung ihre Produkte und Dienstleistungen benachteiligungsfrei in Anspruch nehmen können. Eine solche Regelung würde über den Schutzgehalt der Bestimmung in Artikel 6 BehiG hinausgehen, der von den befragten Behindertenorganisationen, Fachstellen, Anwältinnen und Anwälten sowie Experten und Expertinnen als ungenügend kritisiert wurde.

■ **Rechtsansprüche und Sanktionen:** Interessant sind zweitens die im ausländischen Recht verankerten Rechtsansprüche und Sanktionen, welche bei einer Verletzung der rechtlichen Vorgaben vorgesehen sind. Auch hier wurde die Bestimmung in Artikel 8 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 2 BehiG, auf deren Grundlage bei einer Diskriminierung eine maximale Entschädigung von 5'000 Franken vorgesehen ist, aus Sicht der Behindertenorganisationen, Fachstellen und Anwältinnen und Anwälte als mangelhaft eingeschätzt.

■ **Rechtsverfahren und Durchsetzung:** Drittens werden die rechtlichen Verfahren und die Instrumente der Durchsetzung der Rechtsansprüche skizziert. Diese sind von Bedeutung, weil die Befragungen der Organisationen und Fachpersonen sowie die Analyse der Gerichtsfälle gezeigt haben, dass neben dem engen materiellrechtlichen Geltungsbereich die Durchsetzung des Rechts bzw. die Bereinigung von rechtlichen Konflikten über den Rechtsweg eine schwierige Herausforderungen des BehiG darstellt.

Im Dienstleistungsbereich erweisen sich die Rechtsordnungen von **Grossbritannien**, den **Vereinigten Staaten von Amerika** (USA) und **Frankreich** als besonders aufschlussreich. Die Länder enthalten im Vergleich zum schweizerischen Recht weitergehende rechtliche Regelungen und verfügen in den Fällen Grossbritannien und USA über eine längere Erfahrung im rechtlichen Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

12.1.1 Vereinigte Staaten von Amerika

a) Diskriminierungsverbot

Der Schutz von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen ist in den USA in den **Sections 12181 ff.** des **Americans with Disabilities Act** (ADA USA) geregelt. Danach dürfen Menschen mit Behinderungen⁵¹⁸ beim Konsum beziehungsweise bei der Nutzung von Gütern und Dienstleistungen **nicht diskriminiert** werden.⁵¹⁹ Erfasst sind namentlich die Bereiche Beherbergung, Verpflegung, Unterhaltung, Konsumgüterverkauf sowie Sport, Erholung und Freizeit, aber auch **alle weiteren Dienstleistungsangebote**. Ausserdem erfasst werden Anlagen wie öffentliche Versammlungsstätten, Stationen des öffentlichen Verkehrs sowie Einrichtungen von sozialen Diensten.⁵²⁰ Verpflichtet sind neben Besitzer/innen auch Leaser, Betreiber, Organisatoren und Sponsoren einer privaten Einrichtung («any private entity owning, leasing or operating»)⁵²¹. Der Geltungsbereich stimmt mit den Regelungen des BehiG im Grundsatz überein. Demgegenüber ausdrücklich weiter geht das US-amerikanische Recht hinsichtlich der **geschützten Personen**, da sich der Schutz vor Diskriminierung nicht nur auf Menschen mit Behinderung erstreckt, sondern auch für Personen gilt, die zu Menschen mit Behinderung in einer Verbindung stehen (z.B. Obhutspflichtige, Verwandte und Bekannte).⁵²²

Um den genannten Erfordernissen nachzukommen, haben private Dienstleistungserbringer eine Reihe spezifischer Vorschriften zu beachten. Erfasst ist ein **Verbot der diskriminierenden Leistungsverweigerung und -erbringung**. Dienstleistungserbringern ist es untersagt, Menschen mit Behinderung mittels Zulassungskriterien von ihrem Angebot auszuschliessen, ausser dies ist unabdingbar, um die Dienstlei-

⁵¹⁸ Zum Begriff «Behinderung» und seinen Entwicklungen vgl.

⁵¹⁹ ADA USA, § 12182 (a); Woods & Kavanaugh (1992), S. 5-7.

⁵²⁰ ADA USA, § 12181 (7).

⁵²¹ Gausin et. al. (2010), S. 7.

⁵²² ADA USA, § 12182 (b)(1)(E).

stung überhaupt erbringen zu können.⁵²³ Beispielsweise wurde in der Entscheidung *Lentini v. California Center for the Arts* aus dem Jahr 2004 ein Kunstmuseum vom Gericht dazu verpflichtet, sein Reglement zu ändern, demnach Begleittiere von Menschen mit Behinderung ausgeschlossen werden durften, wenn sie in der Vergangenheit Lärm verursacht hatten. Gemäss Urteil müssen die Tiere auch bei störendem Lärm zugelassen werden, sofern dieser der Kommunikation mit der behinderten Person dient. Ferner besteht ein **Verbot der Separation**. Dienstleistungen dürfen nur dann separat für Menschen mit Behinderung angeboten werden, wenn dies notwendig ist, um zu gewährleisten, dass die Menschen gleich von der Dienstleistung profitieren können wie andere Personen.⁵²⁴ In diesem Fall muss die Dienstleistungserbringung bei Menschen mit Behinderungen derart ausgestaltet werden, dass die Interaktion zwischen Menschen mit und Menschen ohne Behinderung bestmöglich zugelassen wird.⁵²⁵ Selbst in Situationen, in welchen die separate Dienstleistungserbringung zulässig ist, darf es Menschen mit Behinderung nicht untersagt werden, die «nicht-separate» Dienstleistung zu wählen.⁵²⁶ In diesem Punkt stimmt die Regelung des BehiG nach vorliegendem Verständnis im Grundsatz mit dem US-amerikanischen Recht überein, das jede Benachteiligung untersagt, die mit dem Ziel verbunden ist oder die Folge hat, dass eine Person aufgrund ihrer Behinderung herabgewürdigt oder ausgegrenzt wird.

b) Pflicht zum Ergreifen «vernünftiger und zumutbarer Anpassungen»

Weiter geht die Regelung zum US-amerikanischen Recht im Vergleich zum BehiG hinsichtlich der Pflicht privater Dienstleistungsanbieter mittels geeigneter Massnahmen sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung in gleicher Weise Zugang zu Dienstleistungen erhalten und von der Dienstleistung profitieren können wie Menschen ohne Behinderung. Anders als im US-amerikanischen Recht kann nach schweizerischem Recht auf der Grundlage des BehiG von einem privaten Anbieter nicht verlangt werden, Anpassungsleistungen zu erbringen. Demgegenüber müssen gemäss ADA Dienstleistungserbringer **aktiv vernünftige und zumutbare Massnahmen einleiten, um Menschen mit Behinderung den Zugang zum Dienstleistungsangebot zu ermöglichen**. Private Unternehmen sind verpflichtet, entsprechende Anpassungen vorzunehmen, Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen bzw. zuzulassen und notwendige Hilfestellungen zu erbringen⁵²⁷, soweit dies nicht zu unzumutbaren Aufwendungen führt und den Charakter der Dienstleistung nicht fundamental ändert.⁵²⁸ In *PGA Tour v. Martin* hielt der Oberste Gerichtshof der USA beispielsweise fest, dass es den Charakter eines Spitzensport-Golfturniers nicht fundamental verändert, wenn ein Spieler mit Gehbehinderung⁵²⁹ in Abweichung des Regelwerks ein Golfmobil verwenden darf, um überhaupt am Wettkampf teilnehmen zu können⁵³⁰. Weder gehöre das Gehen zwischen den Schlägen zu den wesentlichen Zügen des Golfsports, noch würde der entsprechende Spieler dadurch bevorteilt, so das Gericht in seinen Ausführungen.⁵³¹ Soweit leicht machbar («readily achievable»)⁵³² müssen sodann architektonische Hindernisse sowie **Kommunikations- und Transportbarrieren abgebaut**

⁵²³ ADA USA, § 12182 (b)(2)(A)(i).

⁵²⁴ ADA USA, § 12182 (b)(1)(A).

⁵²⁵ ADA USA, § 12182 (b)(1)(B) lautet: « (...) accommodations shall be afforded to an individual with a disability in the most integrated setting appropriate to the need of the individual.» Zur Auslegung U.S. Department of Justice, Statement of the Department of Justice on Enforcement of the Integration Mandate of Title II of the Americans with Disabilities Act and *Olmstead v. L.C.*, 22. Juni 2011, verfügbar unter <http://www.ada.gov/olmstead/q&a_olmstead.htm>, zuletzt besucht am 1. Januar 2015.

⁵²⁶ ADA USA, § 12182 (b)(1)(C) lautet «Notwithstanding the existence of separate or different programs or activities provided (...) an individual with a disability shall not be denied to participate in such programs or activities that are not separate or different».

⁵²⁷ ADA USA, § 12182 (b)(2)(A)(iii).

⁵²⁸ ADA USA, § 12182 (b)(2)(A)(ii).

⁵²⁹ Klippel-Trénaunay-Weber-Syndrom, *PGA Tour Inc. v. Martin*, S. 5.

⁵³⁰ Die Notwendigkeit des Hilfsmittels wurde nicht bestritten, *PGA Tour Inc. v. Martin*, S. 20.

⁵³¹ *PGA Tour Inc. v. Martin*, S. 19 ff.

⁵³² S. zum Begriff ADA USA, § 12181 (9).

werden.⁵³³ Ist dies nicht möglich, besteht eine Pflicht – wiederum leichte Umsetzbarkeit vorausgesetzt – vorhandene **Alternativmethoden** zu ergreifen.⁵³⁴ Spezifische Regelungen enthält das US-amerikanische Recht sodann betreffend **Dienstleistungen des «öffentlichen Verkehrs»**. Danach ist es privaten Anbietern von Verkehrsdienstleistungen nicht gestattet, zusätzliche Kosten zu erheben, wenn sie Hilfestellungen erbringen, die für den Transport von Menschen mit Behinderung notwendig sind.⁵³⁵ Beispielsweise verpflichtet der Air Carrier Access Act Fluggesellschaften dazu, in gewissem Rahmen behinderungsbedingte zusätzliche Kosten für den Flugtransport zu übernehmen. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch ein Urteil des kanadischen Supreme Court, der die Praxis der Air Canada, die von einer Person, die aufgrund einer Behinderung nur liegend fliegen kann, den Preis für alle von ihr gebrauchten Sitze verlangte.

Neben den genannten Anpassungsleistungen sind auch beim **Neu- und Umbau von Beherbergungseinrichtungen und anderen kommerziell genutzten Anlagen** vereinzelt ADA-Bestimmungen zu beachten. Neubauten müssen namentlich leicht zugänglich und nutzbar sein für Menschen mit Behinderung. Für Umbauten gilt dasselbe, soweit dies im Rahmen des Umbaus möglich ist.⁵³⁶ Sodann haben private Anbieter im Bereich des öffentlichen Transports einige weitergehende bauliche Detailregelungen betreffend die zu verwendenden Fahrzeuge zu beachten.⁵³⁷ Im Bereich Bau sowie bauliche Anpassungen bei Trägern des öffentlichen Verkehrs sind die Regelungen des US-amerikanischen Rechts zumindest im Grundsatz mit jenen im BehiG vergleichbar, die bei Neu- und Umbauten öffentlich zugänglicher Bauten und Anlagen bauliche Anpassungen verlangen, wenn diese Bauten einem beliebigen Personenkreis offen stehen.

c) Rechtsansprüche und Durchsetzung

Wer diskriminiert wird, kann beim zuständigen Gericht eine **Zivilklage** einreichen.⁵³⁸ Bei einer Diskriminierung, sieht die Section 12188 ADA USA eine Reihe von Rechtsansprüchen vor. Dazu zählen neben den Ansprüchen auf finanzielle **Wiedergutmachung wegen seelischer Unbill** und **Entschädigung für materiellen Schaden**⁵³⁹ auch der Anspruch auf **Beseitigung der Benachteiligung** («injunctive relief»). Das zuständige Gericht kann anordnen, dass die Einrichtung bzw. Dienstleistung angepasst («order to alter facilities») sowie barrierefrei ausgestaltet wird («make such facilities readily accessible to and usable by individuals with disabilities»). Falls notwendig besteht ferner ein Anspruch auf **Unterstützungsleistungen** («auxiliary aid or service), Anpassungen von Richtlinien («modification of a policy») bzw. die Bereitstellung zusätzlicher Methoden («provision of alternative methods»).

Zur verbesserten und einfachen Durchsetzung sieht der ADA zum einen eine **Beweisführungserleichterung** vor. Ferner wird ein **Generalstaatsanwalt mit Untersuchungskompetenzen und -pflichten** eingesetzt, der mutmassliche Verletzungen von Amtes wegen untersucht und regelmässige Überprüfungen der Einhaltung der Pflichten vornimmt.⁵⁴⁰ Für die Erleichterung des Zugangs zum Rechtsschutz sind sodann die verschiedenen Möglichkeiten zur **Mediation und Streitschlichtung** von Bedeutung, die die Betroffenen in Anspruch nehmen können. Dabei handelt es sich um Institutionen, die über spezialisiertes Wissen im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung verfügen und dadurch eine hohe Glaubwürdigkeit aufweisen.

⁵³³ ADA USA, § 12182 (b)(2)(A)(iv).

⁵³⁴ ADA USA, § 12182 (b)(2)(A)(v).

⁵³⁵ 49 C.F.R § 37.5(d) Transportation Services for Individuals with Disabilities.

⁵³⁶ ADA USA, § 12183 (a).

⁵³⁷ ADA USA, § 12184.

⁵³⁸ ADA USA, § 12188(2)(a).

⁵³⁹ ADA USA, § 12188(2)(b)(2).

⁵⁴⁰ ADA USA, Sec. 12188(2)(b)(1).

12.1.2 Grossbritannien

a) Diskriminierungsverbot

Der Schutz von Menschen mit Behinderung im britischen Recht ist im **Equality Act 2010** (EqA GB) geregelt. Neben allgemeinen Bestimmungen verbietet der EqA GB spezifisch die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung anlässlich einer entgeltlichen und unentgeltlichen Dienstleistungserbringung.⁵⁴¹ Analog wie im US-amerikanischen Recht sowie weitergehend als die Regelung im BehiG erfahren auch jene Personen Schutz, die aufgrund einer Verbindung zu einer Person mit Behinderung schlechter behandelt werden.⁵⁴²

Das Gesetz verbietet grundsätzlich jede Schlechterbehandlung eines Menschen aufgrund einer Behinderung im Vergleich zu anderen Menschen.⁵⁴³ Erfasst werden sowohl private wie auch öffentliche Anbieter.⁵⁴⁴ Diese dürfen Menschen mit Behinderung **weder diskriminieren** («discriminate»)⁵⁴⁵, **noch schikaniaieren** («harass»)⁵⁴⁶, **noch nachteilig behandeln** («victimise»)⁵⁴⁷. Insbesondere darf ihnen die Dienstleistung nicht verweigert werden.⁵⁴⁸ Neben der direkten Diskriminierung verbietet der EqA GB unter anderem die indirekte Diskriminierung. Das **Verbot der indirekten Diskriminierung** untersagt die Anwendung von Vorschriften, Kriterien und Praktiken, die sich im Ergebnis auf Menschen mit Behinderung nachteilig auswirken⁵⁴⁹. Grundsätzlich gilt jede nachteilige Behandlung eines Menschen aufgrund dessen Behinderung als diskriminierend und ist untersagt, ausser dies ist angemessen, um ein legitimes Ziel zu erreichen.⁵⁵⁰

b) Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen

Ähnlich wie im US-amerikanischen Recht trifft Dienstleistungserbringer nach EqA GB überdies eine Pflicht, bei der Erbringung von Dienstleistungen an Menschen mit Behinderung **angemessene Anpassungen** zu treffen.⁵⁵¹ Hier geht der EqA GB weiter als das BehiG. Dies bedeutet, dass auf eigene Kosten⁵⁵² Massnahmen getroffen werden müssen («duty to make reasonable adjustments»), um eine Schlechterbehandlung von Menschen mit Behinderung zu verhindern.⁵⁵³ Eine Pflicht besteht allerdings nur soweit, als sie für den Dienstleistungserbringer zumutbar ist. Ein Beispiel einer solchen zumutbaren Anpassungsleistung ist die Pflicht eines Restaurantbetreibers dafür zu sorgen, dass eine Gruppe von Rollstuhlfahrern und fahrerinnen im Restaurant Platz haben. Demgegenüber keine Verletzung der Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen sah das zuständige Gericht in der Entscheidung *Edwards v Flamingo Land EWCA Civ 801*⁵⁵⁴ darin, dass sich das Servicepersonal eines Restaurants weigerte, einen Kunden mit Behinderung ausserhalb

⁵⁴¹ Ausführlich Itulua-Abumere (2014); Ashianty (2010), S. 29-42.

⁵⁴² Denn es wird nicht vorausgesetzt, dass die Schlechterbehandlung aufgrund einer *eigenen* Behinderung erfolgt. Vgl. Lawson Anna, Disability and Employment in the Equality Act 2010: Opportunities Seized, Lost and Generated, Industrial Law Journal 40 (4) (2011) 359 ff., S. 365.

⁵⁴³ EqA GB, Section 13(1) i.V.m. Section 4.

⁵⁴⁴ EqA GB, Section 29 ist diesbezüglich nicht explizit, s. aber die Erläuterungen zum EqA GB, para. 117 ff., verfügbar unter <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/notes>>, zuletzt besucht am 31. Dezember 2014.

⁵⁴⁵ EqA GB, Section 29(2).

⁵⁴⁶ EqA GB, Section 29(3).

⁵⁴⁷ EqA GB, Section 29(5).

⁵⁴⁸ EqA GB, Section 29(4).

⁵⁴⁹ EqA GB, Section 19.

⁵⁵⁰ EqA GB, Section 15(1).

⁵⁵¹ EqA GB, Section 29(7)(a).

⁵⁵² EqA GB, Section 20(7).

⁵⁵³ EqA GB, Section 20.

⁵⁵⁴ Entscheidung vom 17. Juli 2013.

der Räumlichkeiten des Restaurants in einem öffentlichen Picknick-Areal zu bedienen. Dies hätte laut Gericht den Rahmen des Zumutbaren überschritten.

Die Pflicht zum Ergreifen angemessener Massnahmen erstreckt sich auf eine Reihe von **Massnahmen in Bezug auf Vorschriften, Kriterien und Praktiken** (betrifft das *wie* der Dienstleistungserbringung)⁵⁵⁵ und auf Anlagen und Gebäude (betrifft das *physische Umfeld* der Dienstleistungserbringung).⁵⁵⁶ So muss z.B. gemäss EqA GB Codes of Practice, Services (Ziff. 7.48) eine Kinokette sicherstellen, dass untertitelte Filme in jedem ihrer Kinosäle angeboten werden und die Zeiten der untertitelten Vorstellungen prominent veröffentlicht werden. Auch hat die Kinokette die nötigen Geräte anzuschaffen, um Menschen mit Sehbehinderung Filme mit Audiodeskription anbieten zu können. Ferner wird vom EqA GB verlangt, dass zur Verfügung gestellte Informationen auch Menschen mit Behinderung zugänglich sind.⁵⁵⁷ So sind z.B. Internetseiten von Unternehmen barrierefrei auszugestalten. Ebenso müssen – falls notwendig – **Hilfsmittel und persönliche Hilfestellungen** angeboten werden.⁵⁵⁸ Beispielsweise hat eine Betreiberin eines Supermarktes dafür zu sorgen, dass einem blinden Kunden beim Einkauf der Produkte geholfen wird. Aufgrund des in der Hilfestellung liegenden Stigmatisierungspotenzials sind persönliche Hilfestellungen allerdings lediglich subsidiär zulässig, d.h. es müssen unter der Voraussetzung der Verhältnismässigkeit in erster Linie anderweitige Vorkehrungen getroffen werden, damit Menschen mit Behinderung die Dienstleistung selbstbestimmt und ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen können.

Besondere und zum Teil ebenfalls weiterführende Bestimmungen als im BehiG bestehen **für den Transport von Menschen mit Behinderung**. Sie sollen namentlich den sicheren und komfortablen Transport von Menschen mit Behinderung (und allenfalls Rollstuhl oder Begleithund) in Taxis gewährleisten.⁵⁵⁹ Im Urteil *First Group plc v Pauley* wurde sodann die Situation behandelt, in welcher eine Person mit ihrem Kinderwagen den Rollstuhlbereich eines Buses eines privaten Unternehmens besetzte und dadurch einen auf den Rollstuhl angewiesenen Fahrgast am Einsteigen hinderte. Die geltende Praxis des privaten Busunternehmens sah vor, dass entsprechende Passagiere den Rollstuhlbereich freigeben sollen.⁵⁶⁰ Die Praxis wurde in der Folge geändert, so dass Personen im Rollstuhl ausdrücklich Priorität eingeräumt wurde und dass Busfahrer andere Personen bei Bedarf zum Freigeben dieses Bereichs auffordern mussten.⁵⁶¹ Dies genügte den Anforderungen des erstinstanzlichen Einzelrichters allerdings nicht. Er verlangte vielmehr, dass Passagiere den Rollstuhlbereich gemäss den Transportbedingungen verlassen müssten, andernfalls sie vom Busfahrer zum Aussteigen verpflichtet würden.⁵⁶² Dieser Auffassung folgte die Beschwerdeinstanz mit Blick auf die faktischen (und rechtlichen) Schwierigkeiten, die eine entsprechende Regelung mit sich bringen würde sowie der daraus resultierenden praktischen Unwirksamkeit nicht. Sie fand die modifizierte Bestimmung ausreichend.⁵⁶³

⁵⁵⁵ EqA GB, Section 20(3), s. auch die Erläuterungen zum EqA GB, FN 544, para. 82.

⁵⁵⁶ EqA GB, Section 20(4), Sections 20(9) f., s. auch die Erläuterungen zum EqA GB, FN 544, para. 82.

⁵⁵⁷ EqA GB, Section 20(6).

⁵⁵⁸ EqA GB, Section 20(5), Section 20(11).

⁵⁵⁹ EqA GB, Sections 160 ff. Der Secretary of State kann diesbezüglich Detailbestimmungen erlassen.

⁵⁶⁰ « [O]ther passengers are asked to give up the space for wheelchairs. (...) Wheelchairs do not have priority over buggies, but (...) other customers are asked to move (...) if a fellow passenger refuses to move you will need to wait (...). », *First Group v plc Pauley*, para. 6.

⁵⁶¹ « Wheelchair users have priority use of the wheelchair space. If this is occupied (...) and there is space elsewhere (...) the driver will ask that it is made free (...) the driver has no power to compel passengers to move (...) . », *First Group v plc Pauley*, para. 7.

⁵⁶² « [C]onditions of carriage which would require a non-disabled passenger (...) to move (...) with an enforcement policy that would require non-disabled passengers to leave the bus if they failed to comply (...). », *First Group v plc Pauley*, para. 9.

⁵⁶³ *First Group v plc Pauley*, para. 50 ff.

c) Rechtsansprüche und Durchsetzung

Fühlt sich eine Person diskriminiert, kann sie **bei einem Kreisgericht eine Klage** einreichen.⁵⁶⁴ Die Gerichte sind verpflichtet, innerhalb von spätestens sechs Monaten das mündliche Verfahren einzuleiten. Als Alternative oder vorgelagert zum Rechtsverfahren besteht sodann die Möglichkeit einer dem Gerichtsverfahren vorgelagerten unentgeltlichen, formlosen und zügigen **Mediation**. Auch können sich Betroffene im Vorfeld eines Rechtsverfahrens an eine unentgeltliche Anlaufstelle wenden – namentlich an eine lokal verankerte Stelle des sogenannten **Equality Advisory and Support Service (EASS)**.⁵⁶⁵ In einzelnen (schwerwiegenden) Fällen können sich die Betroffenen gar an die **Equality and Human Rights Commission (EHRC)** richten. Ferner stehen zahlreiche **unentgeltliche Rechtsberatungsstellen** zur Verfügung, die auf der Grundlage des EqA finanziell unterstützt werden.⁵⁶⁶

Zur Förderung der Durchsetzung der Rechte und Rechtsansprüche vor Gericht sieht der EqA eine **Beweisführungserleichterung in Form einer Beweismassreduktion und Beweislastumkehr** vor.⁵⁶⁷ Wenn eine Diskriminierung aufgrund von Tatsachen von der klagenden Partei glaubhaft gemacht wird, hat die beklagte Partei den Gegenbeweis anzutreten. Gelingt ihr der Gegenbeweis nicht, hat das Gericht von einer rechtswidrigen Diskriminierung auszugehen.

Ist eine Diskriminierung gerichtlich festgestellt, besteht ein **Anspruch auf finanzielle Wiedergutmachung für seelische Unbill** («injury to feelings»)⁵⁶⁸. Als Alternative zur Entschädigung kann die obsiegende Partei von der Gegenpartei eine **Spende an eine gemeinnützige Organisation** verlangen. Als Wiedergutmachung werden in der Regel mindestens 1'000 Britische Pfund oder mehr gesprochen, jedoch wenigstens 750 Pfund für die geringfügigste Diskriminierung. Eine Obergrenze besteht nicht. Im Fall *Ho segood v Khalid (2012) EqLR 1114* wurde dem Beklagten eine Wiedergutmachung in der Höhe von 3'000 Pfund zugesprochen. Der Kläger war ausserstande, selbstständig in ein Restaurant einzutreten. Er sah sich vom Restaurantbesitzer bzw. durch die Situation gezwungen, sich bei der Überwindung des Trottoir-Randsteins unterstützen zu lassen. Zusätzlich zur finanziellen Wiedergutmachung der dadurch entstandenen Herabsetzung wurde dem Kläger 500 Pfund Entschädigung zugesprochen «for the insulting and abusive way in which the Defendant responded to the claim and failed to engage with the Claimant or his representative in relation to this incident». Im Fall *Royal Bank of Scotland v Allen* musste die beklagte Bank dem Kläger, der mehrfach erfolglos versucht hat, mit seinem Rollstuhl in die Bank zu gelangen, gar eine Entschädigung im Umfang von total 6'500 Britischen Pfund bezahlen.

Neben dem Anspruch auf Wiedergutmachung besteht ferner ein **Anspruch auf Beseitigung einer Diskriminierung**. Im Royal Bank of Scotland-Fall etwa hatte das Gericht gegenüber der Bank angeordnet, einen Lift für Rollstuhlfahrer/innen zu installieren.

12.1.3 Frankreich

In Frankreich sind Diskriminierungen **strafrechtlich verboten**, wenn damit Menschen mit Behinderung der Zugang zu Gütern oder Dienstleistungen verweigert oder dieser Zugang von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht wird.⁵⁶⁹ Ähnlich wie im US-amerikanischen und im britischen Recht gehen auch im französischen Recht die Schutzbestimmungen bei privaten Dienstleistungen weiter als nach geltender

⁵⁶⁴ EqA GB, Section 114 (1)(a) (für Schottland ist der Sheriff zuständig).

⁵⁶⁵ <<http://www.equalityadvisoryservice.com>>, zuletzt besucht am 27. Mai 2015.

⁵⁶⁶ Vgl. die Übersicht bei <www.stammeringlaw.org.uk/advice.htm>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

⁵⁶⁷ EqA GB, Section 136 (1-3).

⁵⁶⁸ EqA GB, Section 119 (4).

⁵⁶⁹ Art. 225-2 i.V.m. Art. 225-1 Code pénal; vgl. ausführlich Henry (2001), Le nouveau régime probatoire applicable aux discriminations, Droit ouvrier.

Praxis des Bundesgerichts zum Diskriminierungsverbot im BehiG. Beispielsweise erachtete es ein französisches Gericht als strafrechtswidrige Diskriminierung, dass einer Person im Rollstuhl eine Busfahrt verweigert wurde, weil der für Personen im Rollstuhl vorgesehene Platz bereits besetzt war. Gemäss dem Gericht wäre zu prüfen gewesen, ob mittels anderer Platzierung der Person nicht doch ein sicherer Transport möglich gewesen wäre.⁵⁷⁰ In einem anderen strafrechtlichen Fall wurden Kinobetreiber verurteilt, weil sie zwei Personen im Rollstuhl den Zugang verweigert hatten. Die Räumlichkeiten wurden entgegen den einschlägigen Vorschriften nicht rollstuhlgängig umgestaltet, ohne den Beweis der technischen Unmöglichkeit zu erbringen.⁵⁷¹ Anders als im britischen und US-amerikanischen Recht sind nach französischem Recht eine zivilrechtliche Wiedergutmachung und Entschädigung oder ein Anspruch auf Beseitigung einer Diskriminierung nicht explizit vorgesehen.

Spezifisch geregelt ist die rechtliche Situation im Bereich der **Vermietung von Wohnraum**. Hier besteht ein **privatrechtliches Diskriminierungsverbot** zum Schutz von Menschen mit Behinderung. Demnach darf eine Miete einer Person nicht aufgrund derer Behinderung verweigert werden.⁵⁷² Dies gilt für die Miete von Räumlichkeiten zur Nutzung als Erstwohnung sowie zur gemischten Nutzung als Wohn- und Arbeitsraum.⁵⁷³ Ein Diskriminierungsmotiv ist nicht vorausgesetzt. Auch hier geht das französische Recht weiter als die Rechtspraxis des BehiG. Sodann sieht das französische Recht – ähnliche wie der ADA USA und der EqA GB – im Verfahrensrecht wegen Diskriminierung beim Zugang zu einem Mietverhältnis eine im Vergleich zum schweizerischen Recht weitergehende Bestimmung vor. Vorgesehen wurde eine **Beweislasteilerleichterung** zugunsten der mutmasslich diskriminierten Person.⁵⁷⁴ Demnach genügt es, wenn die klageführende Person vor Gericht glaubhaft macht, dass eine Diskriminierung stattgefunden hat. Gelingt die Glaubhaftmachung, geht die Beweislast auf den Vermieter über, der zu beweisen hat, dass keine Diskriminierung vorliegt bzw. die Verweigerung aufgrund der Behinderung sachlich gerechtfertigt war.

12.2 Rechtsvergleich «Erwerb»

Im folgende Teil des Rechtsvergleichs wird aufgezeigt, inwieweit und mit welchen Instrumenten der Bereich «Erwerb» vom Behindertengleichstellungsrecht der untersuchten ausländischen Rechtsordnungen erfasst ist. Im Fokus stehen Bestimmungen zu sämtlichen Phasen des Arbeitsverhältnisses. Zum einen betrifft dies die Anbahnung und Anstellung, da Menschen mit Behinderung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt stark benachteiligt sind.⁵⁷⁵ Zum anderen sind auch Regelungen während und bei Beendigung von Arbeitsverhältnissen von Interesse, denn während des Arbeitsverhältnisses erfahren Angestellte mit Behinderung unterschiedlichste Benachteiligungen, die nicht selten zu schwerwiegenden Konflikten führen oder gar in einer Kündigung durch die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber münden.⁵⁷⁶ Im Vordergrund des Rechtsvergleichs stehen Regelungen zum privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, wo das BehiG nicht zur Anwendung gelangt. Im Blick sind dabei insbesondere die folgenden vier Instrumente:

⁵⁷⁰ Jurisdiction de proximité de Lille, du 28 janvier 2014, 13-000500, verfügbar unter <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Juge%20de%20proximit%C3%A9%20Lille%20Refus%20par%20exploitant%20TC%20RG_500-2013_Lille.pdf>, zuletzt besucht am 15. Januar 2015.

⁵⁷¹ Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 20 juin 2006, 05-85.888, Inédit.

⁵⁷² Art. 1 Loi no. 89-462.

⁵⁷³ Art. 2 Loi no. 89-462.

⁵⁷⁴ Art. 1 Loi no. 89-462, sieht vor, dass eine mutmasslich diskriminierte Person ihre Diskriminierung lediglich glaubhaft machen muss («présente[r] des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination»).

⁵⁷⁵ Gemäss Statistiken des BFS waren im Jahre 2011 69,6% der Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt integriert. Bei den Menschen mit Behinderungen betrug der Grad der Integration 84,8% (BFS, Beteiligung am Arbeitsmarkt von Menschen mit und ohne Behinderungen 2011). Knapp die Hälfte der Erwerbstätigen mit schwerer Behinderung arbeitete Vollzeit (vgl. Schefer & Hess-Klein (2014), S. 412, Fn. 5).

⁵⁷⁶ Pärli (2009); Pärli & Studer (2014).

■ **Diskriminierungsverbote und angemessene Vorkehrungen:** Erstens soll analysiert werden, inwieweit über jene rechtlichen Verbote hinaus, die Diskriminierung in allen Phasen des Arbeitsverhältnissen (inkl. des Bewerbungs- und Anstellungsverfahrens) untersagen, das ausländische Recht Regelungen enthält, die private Arbeitgeber zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen verpflichten. Angemessene Vorkehrungen verlangen von den Unternehmen, dass sie Stellenbewerbern und Stellenbewerberinnen sowie Mitarbeitenden mit Behinderungen ermöglichen, eine Arbeitsstelle möglichst ohne Benachteiligung auszuüben. Entsprechende Regelungen sieht das schweizerische Recht nicht ausdrücklich vor.

■ **Rechtsansprüche und Sanktionen:** Für den Rechtsvergleich von Interesse sind ferner die im ausländischen Recht verankerten Rechtsansprüche und Sanktionen, die bei einer Verletzung der rechtlichen Vorgaben bzw. Diskriminierungs- und Benachteiligungsverbote vorgesehen sind. Das BehiG sieht diesbezüglich keine spezifischen Rechtsfolgen vor; einzig im Bundespersonalgesetz gibt es vereinzelt Ansprüche, wie etwa jenen auf Wiederanstellung, die allerdings nicht ausdrücklich auf die Problematik der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind.

■ **Rechtsverfahren und Durchsetzung:** Für den Diskriminierungsschutz von Relevanz sind des Weiteren die rechtsförmigen Verfahren und die Instrumente zur Erleichterung der Durchsetzung der Diskriminierungsverbote und Rechtsansprüche. Dabei erweisen sich die Rechtsordnungen in den USA, in Grossbritannien und in Frankreich als besonders aufschlussreich, da diese andere zum Teil weiter gehende Regelungen enthalten. Das einzige im BehiG vorgesehene Instrument zur Durchsetzung, namentlich das Recht auf Begründung einer Nichtanstellung hat sich angesichts des Fehlens eines ausdrücklichen Benachteiligungs- bzw. Diskriminierungsverbotes im Bereich Erwerb für die Praxis ohne Bedeutung herausgestellt.

■ **Fördermassnahmen:** Schliesslich soll das ausländische Recht daraufhin untersucht werden, ob es Regelungen zu sogenannten Fördermassnahmen enthält. Fördermassnahmen sind Bestimmungen, die anders als individuelle Rechtsansprüche den Arbeitgeber dazu verpflichten bzw. ihn legitimieren, Vorkehrungen zu treffen, damit strukturelle Benachteiligungen im eigenen Unternehmen verringert werden. Zweck positiver Massnahmen ist es, den Zugang zu Arbeitsstellen für Menschen mit Behinderung bzw. bestimmter Behindertengruppen wie etwa Schwerbehinderte zu verbessern. Aufschlussreich sind diesbezüglich etwa die Regelungen im Deutschen und im Österreichischen Recht, die die Unternehmen ab einer gewissen Grösse dazu verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Arbeitsstellen mit Angestellten mit Behinderung zu besetzen. Des Weiteren enthält das ausländische Recht Verpflichtungen zur Schaffung unternehmensinterner Beratungsstellen und Fachpersonen für Behindertenfragen wie dies im schweizerischen Recht etwa für den Bund vorgesehen ist.

Im Erwerbsbereich sind die Vergleichsländer **Grossbritannien, Vereinigte Staaten von Amerika, Frankreich, Deutschland** und **Österreich** von besonderem Interesse, weil sie im Vergleich zum schweizerischen Recht andere bzw. weiter gehende rechtliche Regelungen vorsehen und in den Fällen Grossbritannien und USA über eine längere Erfahrung im rechtlichen Schutz vor Diskriminierung verfügen.

12.2.1 Vereinigte Staaten von Amerika

a) Diskriminierungsverbot

Der Schutz von Menschen mit Behinderung in privaten Arbeitsverhältnissen ist in den USA in den Sections 12111 ff. des **Americans with Disabilities Act (ADA USA)** geregelt. Kern der Regelungen ist das **Diskriminierungsverbot**. Danach dürfen private Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen Menschen mit Behinderung, die für eine Stelle qualifiziert sind, in keiner Phase des Arbeitsverhältnisses diskriminieren. Unter den **sachlichen Schutzbereich** gehören alle Phasen des Arbeitsverhältnisses, explizit Bewerbungs- und Anstellungsverfahren sowie die Bereiche Beförderung und Entlassung. Vom **persönlichen Schutzbereich**

erfasst, d.h. vom Diskriminierungsverbot geschützt sind auch Personen, die Beziehungen zu Menschen mit Behinderung unterhalten.⁵⁷⁷ Untersagt sind Diskriminierungen unterschiedlichster Art wie insbesondere Entlohnung, Weiterbildung, sowie andere Arbeitsbedingungen und aus dem Arbeitsverhältnis resultierende Vorrechte.⁵⁷⁸ Mit Blick auf das schweizerische Arbeitsrecht ist es strittig, inwieweit die genannten Diskriminierungen zulässig bzw. rechtswidrig sind; ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot wie es das US-amerikanische Recht vorsieht, gibt es allerdings nicht; das BehiG gelangt nicht zur Anwendung.

Der ADA USA nennt **verschiedene Diskriminierungstatbestände**: Arbeitnehmer/innen und Stellensuchende mit Behinderung dürfen nicht in einer Weise gruppiert beziehungsweise klassifiziert werden, die ihre Möglichkeiten oder ihren Status negativ beeinträchtigen würde.⁵⁷⁹ Des Weiteren ist darauf zu achten, dass Menschen mit Behinderung nicht aufgrund administrativer Verfahren benachteiligt werden.⁵⁸⁰ Insbesondere dürfen im Rahmen von Qualifikations- und Selektionsverfahren Menschen mit Behinderung nicht vorselektioniert werden, ausser die Anwendung entsprechender Kriterien ist für die entsprechende Arbeitsfunktion unerlässlich.⁵⁸¹ Qualifikations- und Selektionsverfahren müssen so angewandt werden, dass die Resultate die eigentlich zu examinierenden Fähigkeiten wiedergeben und nicht durch eine irrelevante Behinderung verfälscht werden⁵⁸². Ist eine Person hinreichend qualifiziert, darf ihr auch nicht gekündigt werden. Eine Person mit Behinderung gilt als hinreichend qualifiziert, wenn es ihr möglich ist, die wesentlichen Aufgaben einer Stelle mit oder ohne angemessene Vorkehrungen zu verrichten.⁵⁸³ So wurde beispielsweise in *EEOC v. Convergys Customer Management Group Inc.* festgestellt, dass es nicht zulässig ist, einen Arbeitnehmer mit Behinderung zu entlassen, weil er aufgrund seiner Behinderung ein paar Minuten länger Mittagszeit brauche. Ausserdem muss der Arbeitnehmer nicht explizit nachfragen, ob er die behinderungsbedingt zusätzlich benötigt Zeit nutzen dürfe, sondern es reicht aus, dass er dies dem Arbeitgeber zur Kenntnis bringt.⁵⁸⁴

b) Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen

Über die genannten Diskriminierungsverbote hinaus sind Arbeitgeber verpflichtet, **angemessene Vorkehrungen** («reasonable accommodation») zur Arbeitsverrichtung zur Verfügung zu stellen, ausser diese sind unverhältnismässig bzw. unzumutbar.⁵⁸⁵ So wurde etwa im Urteil *EEOC v. Wal-Mart Stores* ein Arbeitnehmer mit geschädigtem Gehör geschützt, der anlässlich eines obligatorischen Schulungsvideos einen qualifizierten Gehörlosendolmetscher verlangte und aufgrund dieser Forderung versetzt wurde.⁵⁸⁶ Angemessene Vorkehrungen müssen sodann getroffen werden, wenn eine Person aufgrund einer Behinderung bezüglich ihrer aktuellen Stelle arbeitsunfähig wird. Im Urteil *EEOC v. United Airlines Inc.*⁵⁸⁷ beispielsweise wurde ein United Airlines Verfahren als ungenügend qualifiziert, obwohl es solche Personen in

⁵⁷⁷ ADA USA, § 12112 (b)(4).

⁵⁷⁸ ADA USA, § 12112 (a).

⁵⁷⁹ ADA USA, § 12112 (b)(1).

⁵⁸⁰ ADA USA, § 12112 (b)(3).

⁵⁸¹ ADA USA, § 12112 (b)(6).

⁵⁸² ADA USA, § 12112 (b)(7).

⁵⁸³ ADA USA, § 12111 (8), s. § 12111(9) zur Definition von angemessenen Vorkehrungen.

⁵⁸⁴ Der auf einen Rollstuhl angewiesene Arbeitnehmer hatte mangels entsprechender Vorkehrungen Probleme, nach der Mittagspause einen freien Arbeitsplatz zu finden, da er nicht über die Trennwände hinweg sah, s. für eine Darstellung des Falles WALSH DAVID J., *Employment Law for human resource practice*, South-Western 2010, S. 309 ff.

⁵⁸⁵ ADA USA, § 12112 (b)(5).

⁵⁸⁶ Demgegenüber wurde in *Vande Zande v. Wisconsin Dep't of Admin.* der Arbeitgeber geschützt. Das Gericht hielt fest: « [W]e do not think an employer has a duty to expend even modest amounts of money to bring about an absolute identity in working conditions between disabled and nondisabled workers. »⁵⁸⁶ Dabei ging es um die Frage, ob die Gestaltung des Spülbeckens der Küche in einem sich noch in Bau befindlichen Gebäudes an Personen, die auf den Rollstuhl angewiesen sind, angepasst werden muss, obwohl im nahegelegenen Bad ein geeignetes Waschbecken vorhanden war.

⁵⁸⁷ Das Urteil lehnt sich an den wesentlich älteren Supreme Court Entscheid *US Airways, Inc. v. Barnett* 535 U.S. 391 (2002) an.

Bewerbungsverfahren um alternative Stellen bevorzugt behandelte.⁵⁸⁸ Verlangt wurde nämlich, dass Personen in dieser Situation in einem nicht-kompetitiven Verfahren eine neue Stelle zugeteilt erhalten⁵⁸⁹, ausser der Arbeitgeber könne beweisen, dass dies für ihn unbillige Härte («undue hardship») darstellt.⁵⁹⁰

Im Gegensatz zum US-amerikanischen Recht kennt das schweizerische Recht keine Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen. Allerdings enthält das Invalidenversicherungsrecht Massnahmen zur Finanzierung von für die Integration und Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen erforderlichen Vorkehrungen. Sodann umfasst das schweizerische Arbeitsrecht eine Fürsorgepflicht, die den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin verpflichtet, Schutzvorkehrungen gegen persönlichkeitsverletzende Diskriminierungen zu treffen. Ausserdem sieht der Bund auf der Grundlage des Bundespersonalrechts zusätzliche Massnahmen zur Finanzierung von Eingliederungsmassnahmen vor. Insgesamt besteht ein prinzipieller Unterschied zwischen dem US-amerikanischen System, das Leistungsansprüche auf der Grundlage des Schutzes vor Diskriminierung stützt und weitgehend die Arbeitgeber in die Pflicht nimmt, und dem schweizerischen System, das massgeblich auf sozialrechtliche und damit auch staatlich finanzierte Eingliederungsmassnahmen setzt.

c) Datenschutz als Diskriminierungsschutz

Das ADA USA enthält **diskriminierungsrechtliche Bestimmungen zum Datenschutz**, die Stellenbewerber/innen vor Missbrauch persönlicher Daten in der Bewerbungsphase, während und nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses schützen. Untersuchungen und Nachfragen mit Blick auf Behinderungen sowie deren Art und Schwere sind nur zulässig, wenn sie zur Abklärung der Eignung des oder der Stellensuchenden erforderlich sind. Sie müssen aufgabenbezogene Fähigkeiten betreffen. Medizinische Abklärungen sind zwischen Abgabe eines Angebots und Stellenantritt erlaubt, sofern alle eintretenden Angestellten die entsprechenden Untersuchungen durchlaufen müssen.⁵⁹¹ Auch im schweizerischen Arbeitsrecht gibt es datenschutzrechtliche Bestimmungen; allerdings sind diese nicht explizit auf Informationen zu Behinderungen und chronischen Krankheiten ausgerichtet.

⁵⁸⁸ Das Verfahren «allow[ed] employees needing accommodation to submit an unlimited number of transfer applications, be guaranteed an interview and receive priority consideration over a similarly qualified applicant — that is, if two candidates are equally qualified, the employee-applicant seeking accommodation will get the job.», *EEOC v. United Airlines*, S. 761.

⁵⁸⁹ Verlangt wird also ein Abweichen von einer «best-qualified selection policy», *EEOC v. United Airlines*, S. 764.

⁵⁹⁰ *EEOC v. United Airlines*, S. 765 m.H.a. ähnliche Urteile von Gerichten anderer «circuits». Diese Rechtsprechung ist allerdings umstritten (vgl. dazu CONWAY CHARLES, Ordinarily Reasonable: Using the Supreme Court's Barnett Analysis to Clarify Preferential Treatment Under the Americans With Disabilities Act, *Journal of Gender, Social Policy & the Law* 22 (2014) (3) 721 ff.). So wurde in *Huber v. WalMart Stores, Inc.* festgehalten: «We agree and conclude the ADA is not an affirmative action statute and does not require an employer to reassign a qualified disabled employee to a vacant position when such a reassignment would violate a legitimate nondiscriminatory policy of the employer to hire the most qualified candidate.» (*Huber v. WalMart Stores, Inc.*, S. 6; bemerkenswerterweise bezieht sich auch dieses Urteil auf *US Airways, Inc. v. Barnett* 535 U.S. 391 (2002).

⁵⁹¹ ADA USA, § 12112 (d).

d) Verantwortung für das Subunternehmen

Neben den genannten Bestimmungen interessant ist des Weiteren eine Regelung, die es **Unternehmen untersagt, diskriminierungsfördernde Geschäftsbeziehungen einzugehen**.⁵⁹² Amerikanischen Unternehmen wird unter bestimmten Voraussetzungen diskriminierendes Verhalten von ausländischen Unternehmen unter ihrer Kontrolle zugerechnet. Solches Verhalten gilt allerdings nicht als rechtswidrig, wenn es von der ausländischen Rechtsordnung gefordert wird.⁵⁹³ Eine analoge Regelung im schweizerischen Recht gibt es nicht. Hingegen sind dem schweizerischen Recht diskriminierungsschutzrechtliche Bestimmungen in der Subunternehmerhaftung nicht unbekannt. So sieht das Entsenderecht vor, dass Erstunternehmer für die Nichteinhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch seine Subunternehmer haftbar gemacht werden können. Zu den genannten Lohnbedingungen zählt auch der Anspruch auf gleichen Lohn für Frau und Mann.⁵⁹⁴

e) Rechtsansprüche und Durchsetzung

Wer sich diskriminiert fühlt, kann bei der **U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)** einen **Antrag auf Streitbeilegung** stellen («application for dispute resolution/settlement»). Die Kommission unterstützt Vorwürfe wegen Diskriminierung gegen Arbeitgeber im privaten Sektor, Arbeitsagenturen, Gewerkschaften und staatlichen und lokalen Regierungen. In der Regel muss die klagende Partei vorweg eine Bearbeitungsgebühr bezahlen. Danach versucht die Kommission in einem möglichst **formlosen Verfahren**, die Parteien zu Verhandlungen und einem Vergleich zu bewegen. Gelangen die Parteien nicht innerhalb von 180 Tagen zu einer informellen Lösung, besteht die Möglichkeit, innerhalb von 90 Tagen vor einem zuständigen Gericht mittels Klage ein Verfahren einzuleiten. Handelt es sich um einen Fall, der neue und wichtige Rechtsfragen betrifft, kann sich die Kommission selbst an diesem Verfahren als sogenannter **«Freund des Gerichts» (amicus curiae)** zugunsten der klagenden Partei beteiligen.

Vor Gericht besteht eine **Beweisführungserleichterung**.⁵⁹⁵ Die klagende Person muss die **Diskriminierung** glaubhaft machen (prima facie bzw. Anscheinsbeweis). Ist eine Diskriminierung glaubhaft gemacht, geht die Beweislast auf den beklagten Arbeitgeber über. Dieser muss dann beweisen, dass kein diskriminierender Grund vorliegt. Bei einer **indirekten Diskriminierung** hat der Kläger bzw. die Klägerin nachzuweisen, dass eine Regel bzw. ein Handeln für Menschen mit Behinderung einen nachteiligen Effekt hat, der gemäss ADA unrechtmässig ist. Der beklagte Arbeitgeber kann sich davon entlasten, indem er belegt, dass die in Frage stehenden Standards oder Verfahren einen Bezug zur Stelle haben («job-related») und für die Ausübung der Arbeit notwendig sind («consistent with business necessity»). Besteht die Klage darin, dass der Arbeitgeber **keine oder nur ungenügend angemessene Vorkehrungen getroffen** hat, hat der Kläger bzw. die Klägerin zu beweisen, dass er bzw. sie eine Behinderung hat und keine Massnahmen zur Beseitigung behinderungsbedingter Nachteile ergriffen wurden. Ferner muss der Kläger beweisen, dass der beklagte Arbeitgeber darüber informiert wurde und das Ergreifen angemessener Vorkehrungen ablehnte. Demgegenüber muss der beklagte Arbeitgeber belegen, dass das Ergreifen einer angemessenen Vorkehrung zu einer unbilligen Härte («undue hardship») führt, oder dass der Kläger selbst

⁵⁹² ADA USA, § 12112 (b)(2).

⁵⁹³ ADA USA, § 12112 (c).

⁵⁹⁴ Art. 5 Abs. 1 Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne vom 8. Oktober 1999 (EntsG; SR 823.20); und Art. 8b Abs. 2 Bchst. a Ziff. 5 Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 21. Mai 2003 (EntsV; SR 823.201).

⁵⁹⁵ Vgl. die Grundsätze bei McDonnell Douglas Corp. v. Green, 411 US 792 (1993); und Price Waterhouse v. Hopkins, 490 U.S. 228 (1989).

eine direkte Bedrohung («direct threat») für die Gesundheit oder Sicherheit Dritter (u.a. Arbeitskollegen und Kolleginnen oder Kunden und Kundinnen) bedeutet.

Stellt das Gericht nach Würdigung der Beweislage eine Diskriminierung fest, sieht der ADA abhängig von der konkreten Diskriminierungskonstellation und dem Rechtsbegehren der klagenden Partei eine Reihe von unterschiedlichsten **Rechtsansprüchen und Sanktionen** vor.⁵⁹⁶ Bei einer diskriminierenden Anstellungsverweigerung kann das Gericht die **Anstellung** («hiring») verfügen, besteht die Diskriminierung in einer Kündigung erfolgt die **Wiedereinstellung** («reinstatement»). Enthält der Arbeitsvertrag eine Lohn-diskriminierung, hat die klagende Partei einen Anspruch auf **Bezahlung der Lohndifferenz** («pay back», «front pay»). Gegenüber Diskriminierungen jeglicher Art und in allen Phasen des Arbeitsverhältnisses besteht zudem ein Anspruch auf **Unterlassung** der Diskriminierung («injunctive relief»). Des Weiteren kann das Gericht auch das **Ergreifen von angemessenen Vorkehrungen** bzw. hierfür notwendiger Entlastungen («equitable relief») anordnen. Sodann sieht der ADA auch Ansprüche auf **finanzielle Wiedergutmachung** wegen seelischer Unbill («emotional pain and suffering») vor, sowie auf **Ersatz für bestehenden und künftigen materiellen Schaden** («pecuniary loss»). Schliesslich spricht das Gericht eine sogenannte **Pönalentschädigung** («punitive damage») aus, sofern der Kläger bzw. die Klägerin nachweisen kann, dass die Diskriminierung mit Vorsatz oder mit rücksichtsloser Gleichgültigkeit gegenüber den staatlich geschützten Rechten begangen wurde («malice or with reckless indifference to the federally protected rights»). **Keine Wiedergutmachung oder Pönalentschädigung** ist zu leisten, wenn das Unternehmen sich aufrichtig bemüht hat, angemessene Vorkehrungen zu treffen.

12.2.2 Grossbritannien

a) Diskriminierungsverbot

Der britische **Equality Act 2010** (EqA GB) regelt den Schutz von Menschen mit Behinderung im Rahmen von privat- und öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen.⁵⁹⁷ Wie der US-amerikanische ADA enthält auch der EqA GB ein **Diskriminierungsverbot**. Demnach ist es Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen untersagt, Menschen mit Behinderung im Anstellungsverfahren oder Arbeitsverhältnis in irgendeiner Weise zu diskriminieren («discriminate»)⁵⁹⁸ oder nachteilig zu behandeln («victimise»)⁵⁹⁹. Dieses Diskriminierungsverbot gilt auch im britischen Recht namentlich hinsichtlich des Rekrutierungsprozesses, den Anstellungsbedingungen, Beförderungen, Weiterbildungen, der Vergabe von jeglichen Vorteilen wie auch Entlassungen.

Das britische Recht sieht des Weiteren Massnahmen zum Schutz vor diskriminierender Belästigung vor. Neben der Unterlassungspflicht besteht somit eine **Schutzpflicht**.⁶⁰⁰ Ähnlich wie im schweizerischen Recht, das allerdings keine ausdrückliche diskriminierungsschutzrechtliche Regelung enthält, werden (diskriminierende) Belästigungen durch Angestellte und Dritte⁶⁰¹ der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber zugerechnet, soweit diese im Rahmen des Arbeitsverhältnisses erfolgen.⁶⁰² Sodann hat die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber, soweit zumutbar, alle angemessenen Massnahmen zu treffen, um die genannten

⁵⁹⁶ ADA USA; § 12117; vgl. die einfache Übersicht bei Larson (2015), Remedies (LexisNexis); und Larson (2015), Procedures (LexisNexis).

⁵⁹⁷ Zu den allgemeinen Schutzbestimmungen von Menschen mit Behinderungen s.o., S. 2; ausführlich vgl. Lawson (2011), S. 359-383.

⁵⁹⁸ EqA GB, Section 39(1), Section 39(2).

⁵⁹⁹ EqA GB, Section 39(3), Section 39(4).

⁶⁰⁰ EqA GB, Section 40(1).

⁶⁰¹ S. EqA GB, Section 40(4).

⁶⁰² EqA GB, Section 40(2)(1)(a).

Personen vor Belästigungen zu schützen.⁶⁰³ Für verschiedene Berufe, Positionen und Anstellungsverhältnisse werden diese Bestimmungen konkretisiert und soweit nötig modifiziert.⁶⁰⁴

b) Pflicht zum Ergreifen zumutbarer Massnahmen

Auch im britischen Recht geht der Schutz das Verbot der direkten Diskriminierung hinaus. Unter anderem hat der Arbeitgeber auf eigene Kosten⁶⁰⁵ **zumutbare Massnahmen** zu treffen («duty to make reasonable adjustments»), um die Anders- beziehungsweise Schlechterbehandlung von Menschen mit Behinderungen zu verhindern.⁶⁰⁶ So wurde zum Beispiel im Urteil *Donnelly v Environment Agency* der Arbeitgeber verpflichtet, einer Arbeitnehmerin mit Gehbehinderung einen reservierten Parkplatz zur Verfügung zu stellen.⁶⁰⁷ Dies war nötig, weil die Arbeitnehmerin, die nach Gleitzeit arbeitete, jeweils erst um 9.30 Uhr zur Arbeit kam und zu dieser Uhrzeit regelmässig keine für sie geeigneten Parkplätze mehr frei waren. Ferner stellte das Gericht im Entscheid *Cottrell v North Tyneside Disability Forum* fest, dass die monatelange Weigerung einer Vorgesetzten, sich mit einer tauben Arbeitnehmerin zu treffen, einen Verstoss gegen den EqA GB darstellte. Der Arbeitnehmerin sei es so verwehrt worden, ihr Vorbringen derart zu äussern, wie es einer anderen Person möglich gewesen wäre.⁶⁰⁸ Die Pflicht zum Ergreifen zumutbarer Massnahmen hat auch Auswirkungen auf den Kündigungsschutz: Im Urteil *Clark v East London Bus & Coach Co Ltd* etwa ging es um den Erhalt der Arbeitsfähigkeit eines Arbeitnehmers mit Diabetes Typ 2. Um seine Arbeitsunfähigkeit abzuwenden, beantragte er bei seinem Linienvorgesetzten Vorkehrungen, die ihm teils ärztlich empfohlen wurden.⁶⁰⁹ Dieser entschied allerdings, Massnahmen nach seinen eigenen Erfahrungen und online Recherchen zu treffen. Das Gericht hiess die Beschwerde gut, denn eigenständig getroffene Massnahmen könnten ärztlich empfohlene Vorkehrungen nicht ersetzen. Ausserdem wären die beantragten Vorkehrungen angemessen und für den Arbeitgeber zumutbar gewesen.⁶¹⁰

c) Datenschutz als Diskriminierungsschutz

Eine **datenschutzrechtliche Sonderbestimmung** im EqA GB besteht für Anstellungsverfahren. Sie betrifft ähnlich wie im US-amerikanischen Recht, die Zulässigkeit von Fragen und Erkundungen bezüglich der Gesundheit und allfällige Behinderungen im Verlauf eines Bewerbungsprozesses. Die Frage nach der Gesundheit ist grundsätzlich nicht erlaubt, bevor der sich bewerbenden Person ein Stellenangebot unterbreitet wurde, beziehungsweise bevor die Person in einen Kreis von Kandidatinnen und Kandidaten aufgenommen wurde, welchen bei einer zukünftigen Vakanz ein Angebot unterbreitet werden soll.⁶¹¹ Das Gesetz sieht allerdings eine Reihe von Ausnahmen von dieser Regel vor. So dürfen Erkundungen angestellt

⁶⁰³ EqA GB, Section 40(2)(1)(b); beachte aber die *de minimis*-Regelung in EqA GB, Section 40(3).

⁶⁰⁴ EqA GB, Sections 41 ff., so für Leiharbeiter, verschiedene Amtsinhaber und Funktionsträger, Personengesellschafter und Partner, Anwälte, Personaldienstleister, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter. Eine konkretisierende Bestimmung besteht ausserdem für Zulassungsstellen und Ähnliches («qualification bodies»).

⁶⁰⁵ EqA GB, Section 20(7).

⁶⁰⁶ S.o., S. 3 zur konkreten Bedeutung dieser Pflicht; EqA GB, Section 39(5) i.V.m. Section 20.

⁶⁰⁷ Der Arbeitgeber schlug mindestens zwei Alternativen vor, die das Gericht als unangenehm beziehungsweise erniedrigend einschätzte. Einerseits wurde eine Art Shuttle Service vorgeschlagen, andererseits wurde der Arbeitnehmerin angeboten, Behindertenparkplätze – für welche sie keine Berechtigung hielt – zu benützen, solange diese nicht von berechtigten Personen beansprucht wurden, *Environment Agency v Donnelly*, para. 8.

⁶⁰⁸ *Cottrell v North Tyneside Disability Forum*, ein Kurzbeschreibung ist verfügbar unter <<http://www.stammeringlaw.org.uk/employment/ra.htm>>, zuletzt besucht am: 17. Januar 2015.

⁶⁰⁹ Es ging um ein sauberes, privates Zimmer zur Benützung zur Blutkontrolle und Medikamenteneinnahme; regelmässige Schichten, insbesondere um regelmässige Mahlzeiten zu ermöglichen; Vorkehrungen, um medizinische Checks wahrnehmen zu können.

⁶¹⁰ *Clark v East London Bus & Coach Co Ltd*, ein Kurzbeschreibung ist verfügbar unter <<https://www.disabilitystandard.com/newsletter/archive/2013/legal-update-december-2013/clark-v-east-london-bus-coach-co-ltd-employment-tribunal-2012/>> zuletzt besucht am: 17. Januar 2015.

⁶¹¹ EqA GB, Section 60(1); s. auch die Erläuterungen zum EqA GB, Fn. 544, para. 197.

werden, die erforderlich sind, um abzuklären, ob es einem Kandidaten oder einer Kandidatin möglich ist beziehungsweise ermöglicht werden kann, am Rekrutierungsprozess teilzunehmen.⁶¹² Gleiches gilt betreffend die Frage, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber mit oder ohne entsprechende Hilfsmittel fähig ist, die Aufgaben der zu besetzenden Position wahrzunehmen.⁶¹³ Sodann sind entsprechende Abklärungen auch zulässig zur Kontrolle der Diversität der sich bewerbenden Personen⁶¹⁴, zur Bevorzugung von Menschen mit Behinderungen⁶¹⁵ sowie bei der Besetzung einer Stelle, welche eine Behinderung voraussetzt.⁶¹⁶ Schliesslich existiert eine weitere Sonderbestimmung zum Schutz vor Diskriminierung im Bereich der beruflichen Altersvorsorge.⁶¹⁷

d) Rechtsansprüche und Durchsetzung

Fühlt sich eine Person diskriminiert, kann sie bei einem **Kreisgericht** oder beim **Equality Tribunal** eine Klage einreichen. Die zuständigen Gerichte sind verpflichtet, innerhalb von spätestens sechs Monaten das Verfahren einzuleiten. Zur Durchsetzung vor Gericht enthält der EqA GB eine **Beweisführungserleichterung** in Form einer Beweismassreduktion und Beweislastumkehr. Als Alternative oder vorgelagert zu den genannten Gerichtsverfahren besteht die Möglichkeit einer unentgeltlichen, formlosen und zügigen **Mediation**. Ferner können sich Betroffene im Vorfeld eines Rechtsverfahrens an eine lokal verankerte **unentgeltliche spezialisierte Anlaufstelle** des sogenannten Equality Advisory and Support Service (EASS) wenden. In einzelnen (schwerwiegenden) Fällen steht den Betroffenen die **Equality and Human Rights Commission** (EHCR) zur Verfügung, die über gewisse Untersuchungskompetenzen verfügt. Überdies stehen eine Reihe weiterer **unentgeltlicher Rechtsberatungsstellen** zur Verfügung.⁶¹⁸

Wird eine Diskriminierung festgestellt, besteht ein Anspruch auf **finanzielle Wiedergutmachung** für seelische Unbill («injury to feelings»)⁶¹⁹. Eine Obergrenze gibt es nicht. Für geringfügige verbale Diskriminierungen («less serious cases») bzw. Beleidigungen («injury to feelings») werden in der Regel 500 - 6'000 Pfund Entschädigung ausgesprochen. In *Buxton v Equinoy Design*⁶²⁰ hatte der verurteilte Arbeitgeber einem Angestellten, den er aufgrund seiner multiplen Sklerose kündigte, eine Wiedergutmachung von 7627.50 Pfund sowie zusätzlich 500 Pfund Genugtuung zu leisten. Bei schwerwiegenderen Fällen beläuft sich die Entschädigungssumme zwischen 6'000 und 18'000 Pfund. Im Urteil *Wakefield v. HM Land Registry* etwa hatte das beklagte Unternehmen einem Bewerber eine Entschädigung in der Höhe von 16'000 Pfund zu entrichten, weil dieser mehrfach im Rahmen von Jobinterviews gezwungen wurde, sich trotz seines Stotterns mündlich zu beweisen. Die höchste bis anhin gesprochene Entschädigung liegt bei 30'000 Pfund⁶²¹ und wurde in *Da'Bell v NSPCC*⁶²² wegen einer diskriminierenden Kündigung ausgesprochen.

Ferner kann das Gericht das **Ergreifen zumutbarer Massnahmen anordnen**, um bestehende Diskriminierung zu beseitigen oder zur Vermeidung künftiger Diskriminierung. So richtete das Employment Tribunal im genannten Entscheid *Wakefield v. HM Land Registry* an den Arbeitgeber die Empfehlungen, dass für künftige Bewerbungen dem vom Stottern betroffenen Antragsteller die Interviewfragen im Vorfeld des

⁶¹² EqA GB, Section 60(6)(a).

⁶¹³ EqA GB, Section 60(6)(b).

⁶¹⁴ EqA GB, Section 60(6)(c).

⁶¹⁵ EqA GB, Section 60(6)(d).

⁶¹⁶ EqA GB, Section 60(6)(e).

⁶¹⁷ EqA GB, Sections 61 ff.

⁶¹⁸ Vgl. die Übersicht bei www.stammeringlaw.org.uk/advice.htm (Zugriff: 27. Mai 2015).

⁶¹⁹ Vgl hierzu die Grundsätze in *Da'Bell v NSPCC* (2009).

⁶²⁰ *Buxton v Equinox Design* (1999) IRLR 158.

⁶²¹ Vgl hierzu die Grundsätze in *Da'Bell v NSPCC* (2009).

⁶²² *Da'Bell v. NSPCC* (2009).

Bewerbungsgespräch zugestellt werden, damit die Person ihre Antworten schriftlich vorbereiten und am Bewerbungsgespräch falls nötig vorlesen kann. Sodann empfahl das Gericht, dass stellenbezogene Erfordernisse an die mündlichen Fähigkeiten dem Bewerber im Vorfeld bekannt gegeben werden und genau gesagt wird, welche Aspekte der Arbeit davon betroffen sind. Ferner müsse dem Bewerber mitgeteilt werden, ob und gegebenenfalls welche Vorkehrungen in Betracht gezogen wurden, um ihn darin zu unterstützen. Schliesse müsste sich nach Auffassung des Gerichts jedes Testen der sprachlichen Fähigkeiten im Hinblick auf die Stellenbesetzung auf die Anforderungen des Jobs beschränken und die Tests dazu separat vom Bewerbungsgespräch vorgenommen werden.

Bei einer diskriminierenden Kündigung kann die betroffene Person eine **Kompensation des künftig entgangenen Lohnes** einklagen. Die Höhe der Entschädigung muss zusätzlich die Schwierigkeiten bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung wegen einer Stigmatisierung aufgrund des Rechtsverfahrens mit berücksichtigen.⁶²³ Die bis anhin mit Abstand höchste Entschädigung aufgrund einer diskriminierenden Kündigung wurde wegen einer rassistischen und sexistischen Kündigung in *Michalak v The Mid Yorkshire Hospitals NHS Trust* verfügt. Die Kompensation beläuft sich auf total 4,5 Mio Pfund. Dabei ging es um eine Fachärztin. Die sehr hohe Entschädigung begründet das Gericht mit der besonderen Schwere und schwerwiegenden Folgen der Kündigung. Nach Auffassung des Gerichts handelte es sich um eine konzertierte Aktion, um die Klägerin loszuwerden («concerted campaign to get rid of the claimant»). Diese führte zu einer psychischen Erkrankung, die es der Klägerin unmöglich macht, künftig weiterhin als Fachärztin zu arbeiten. Die Höhe der Kompensation rechtfertigt sich angesichts des niederen Motives sowie der besonderen Härte, durch die nachhaltige Unmöglichkeit, den angestammten Beruf auszuüben, dem eine lange und intensive Ausbildungszeit zugrunde liegt.

12.2.3 Frankreich

Neben dem bereits genannten strafrechtlichen Diskriminierungsverbot ist gemäss **französischer Arbeitsgesetzgebung** (Art. 122-45) jede direkte und indirekte Diskriminierung beim Zugang zu privaten Arbeitsstellen während Arbeitsverhältnissen und bei Beendigung verboten.⁶²⁴ Vorbehalten bleiben unterschiedliche Behandlungen aufgrund wesentlicher spezifischer Berufsanforderungen, die legitim und verhältnismässig sind.⁶²⁵ Ebenfalls geschützt werden Personen, welche Zeugen entsprechender Diskriminierungen wurden beziehungsweise solche Vorfälle meldeten.⁶²⁶ Als **direkte Diskriminierung** gilt die Schlechterbehandlung eines Menschen aufgrund seiner Behinderung. Erfasst werden jegliche Handlungen gegenüber Menschen mit Behinderungen, welche die Person in ihrer Würde beeinträchtigen oder einschüchtern, feindselig, erniedrigend, demütigend oder beleidigend sind.⁶²⁷ Dabei reicht es, dass eine Handlung mit der Absicht erfolgt, eine entsprechende Wirkung herbeizuführen.⁶²⁸ Eine **indirekte Diskriminierung** umfasst Regelungen, Kriterien und Praktiken, die auf den ersten Blick neutral erscheinen, doch geeignet sind, für Menschen mit Behinderungen bestimmte Nachteile gegenüber anderen Personen zu verursachen. Indirekte Diskriminierungen bzw. Benachteiligungen sind gemäss Rechtslage gerechtfertigt, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgen und die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel erforderlich und verhältnismässig sind.

Diese grundsätzlichen Regeln, welche sowohl in öffentlich-rechtlichen wie auch in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen gelten⁶²⁹, werden im französischen Arbeitsgesetz konkretisiert.⁶³⁰ Namentlich dürfen

⁶²³ *Chagger v Abbey National*, Court of Appeal.

⁶²⁴ Vgl. ausführlich Huggins (2015), S. 932-934,

⁶²⁵ Art. 2 Abs. 2 Loi no. 2008-496.

⁶²⁶ Art. L1132-3 Code du travail.

⁶²⁷ Art. 1 Loi no. 2008-496.

⁶²⁸ S. Art. 1 Loi no. 2008-496 lautend «ayant pour objet ou pour effet» (Hervorhebung hinzugefügt).

⁶²⁹ Art. 5 Loi no. 2008-496.

Arbeitnehmer/innen mit Behinderungen nicht hinsichtlich Entlohnung, Gewinn- und Aktienbeteiligung, Ausbildung und Beförderung diskriminiert werden. Dies gilt gleichermaßen mit Bezug auf Anstellung, Weiterbeschäftigung und Vertragsmodifikation oder -erneuerung. Zudem ist es untersagt, Menschen mit Behinderungen von Bewerbungsverfahren oder vom Zugang zu Praktika und Ausbildung am Arbeitsplatz auszuschliessen.⁶³¹ Eine Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen gilt nach dem Arbeitsgesetz ausnahmsweise nicht als Diskriminierung, wenn sie aus einer aus der Behinderung resultierenden und ärztlich festgestellten Nichteignung («inaptitude») beruht.⁶³²

Wie im US-amerikanischen und britischen Recht müssen auch nach französischer Rechtslage Arbeitgeber den Umständen des Einzelfalles **angemessene Massnahmen** treffen, um Menschen mit Behinderungen Arbeitsstellen zu schaffen und zu erhalten beziehungsweise um es ihnen zu ermöglichen, Arbeit auszuüben, sich beruflich weiterzuentwickeln und Weiterbildungen absolvieren zu können.⁶³³ Diese Pflicht gilt allerdings nur soweit, als dies den Arbeitgeber nicht unverhältnismässig belastet.⁶³⁴

Schliesslich haben Arbeitgeber mit mindestens zwanzig Vollzeitstellen zusätzlich die Pflicht zum Ergreifen von sogenannten gruppenbezogenen **Fördermassnahmen**. Die Unternehmen müssen zu mindestens sechs Prozent der gesamten Belegschaft Menschen mit Behinderungen anstellen.⁶³⁵ Alternativ können Zuliefer- und Dienstleistungsverträge mit sogenannten «entreprises adaptées», «centres de distribution de travail à domicile» und «établissement et service d'aide par le travail» abgeschlossen werden.⁶³⁶

12.2.4 Deutschland

a) Benachteiligungsverbot

Das im Jahr 2006 eingeführte **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)** hat zum Ziel, jegliche Form der Benachteiligung u.a. aufgrund einer Behinderung zu verhindern und beseitigen.⁶³⁷ Gemäss dem in Paragraf 2 Absatz 1 Nr. 1 und Artikel 7 AGG verankerten **Benachteiligungsverbot** dürfen Menschen mit Behinderungen in Bezug auf Bedingungen für den Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit sowie für den beruflichen Aufstieg nicht ohne sachliche Gründe benachteiligt werden. Geschützt sind auch Menschen mit chronischer Krankheit.⁶³⁸ Analog zum US-amerikanischen und britischen Recht gilt das AGG in sämtlichen Phasen des Arbeitsverhältnisses namentlich beim Auswahlverfahren, bei der Einstellung, beim beruflichen Aufstieg, bei der Vergütung, bei den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sowie bei der Kündigung bzw. Beendigung.

Die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber hat jede Form der Benachteiligung zu unterlassen. Ist eine Bewerberin bzw. ein Bewerber objektiv geeignet, die ausgeschriebene Tätigkeit in gleicher Weise wie eine Bewerberin bzw. ein Bewerber ohne Behinderung auszuüben und wird er bzw. sie wegen einer Behinderung nicht in die engere Auswahl einbezogen, stellt dies **ein benachteiligendes Auswahlverfahren** dar.

Benachteiligende Einstellungsbedingungen liegen vor, wenn an den Bewerber bzw. die Bewerberin

⁶³⁰ Art. 1111-1 Code du travail.

⁶³¹ Art. L1132-1 Code du travail; die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in Arbeitsverhältnissen ist in Art. 225-2 Code pénal strafrechtlich verboten.

⁶³² Art. L1133-3 Code du travail.

⁶³³ S. auch Art. L6112-3 Code du travail zur Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen im Bereich des lebenslangen Lernens.

⁶³⁴ Art. L5213-6 Code du travail.

⁶³⁵ Art. 5212-1 ff. Code du travail.

⁶³⁶ Art. 5212-6 Code du travail; es handelt sich bei den genannten Institutionen um Einrichtungen, welche die Arbeit von Menschen mit Behinderungen fördern, beziehungsweise entsprechende Arbeitsplätze schaffen.

⁶³⁷ § 1 AGG.

⁶³⁸ Pärli & Naguib (2013), S. 51 ff.

mit Behinderung erhöhte Anforderungen gestellt werden oder wenn er bzw. sie einem anderen Verfahren unterworfen wird⁶³⁹. Auf eine **Benachteiligung beim beruflichen Aufstieg** kann sich die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer mit Behinderung berufen, wenn sie bzw. er trotz gleichwertiger Qualifikation und Arbeitstätigkeit wie vergleichbare Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer nicht in den Kreis der möglichen Kandidatinnen und Kandidaten aufgenommen wird. Eine **benachteiligende Kündigung** liegt vor, wenn das Arbeitsverhältnis nur aufgrund einer Behinderung und ohne sachlichen Grund gekündigt wird.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine unterschiedliche Behandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bzw. Bewerberinnen und Bewerbern mit Behinderung zulässig sein. Die **unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt**, wenn die Nicht-Behinderung eine wesentliche und entscheidende berufliche Voraussetzung darstellt, der verfolgte Zweck rechtmässig und die Anforderung angemessen ist (§ 8 Absatz 1 AGG). Zulässig ist eine Benachteiligung dann, wenn die Tätigkeit ohne das Fehlen des Merkmales «Behinderung» nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden kann und dies auch bei Ergreifen verpflichtender angemessener Vorkehrungen nicht möglich ist.

Anders als im britischen und US-amerikanischen Recht besteht im Deutschen Recht keine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, nach der die «Versagung von angemessenen Vorkehrungen» im Einzelfall als verbotene Diskriminierung bzw. Benachteiligung gelten. Allerdings enthält Paragraph 81 des Sozialgesetzbuches IX eine Regelung zur Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von «schwerbehinderten Menschen» (§ 2 Abs. 2) oder von «gleichgestellten behinderten Menschen» (§ 2 Abs. 3 SGB IX). Sodann sieht Paragraph 106 Absatz 3 GewO eine ausdrückliche Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Belange von behinderten Beschäftigten vor. Danach hat der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin bei der Bestimmung von Inhalt, Ort und Zeit der Arbeitsleistung auf Behinderungen von Beschäftigten Rücksicht zu nehmen. Ferner sieht das allgemeine Privatrecht Bestimmungen vor – so insbesondere Paragraph 241 Absatz 2 sowie Paragraph 242 des Bürgerlichen Gesetzbuches BGB –, die im Sinne der Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Behinderung mit enthalten. Sodann hat sich die Auslegung des Rechts an der EU-Beschäftigungsrahmenrichtlinie zu orientieren. Demnach haben gemäss Artikel 5 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates die EU-Mitgliedsstaaten dafür zu sorgen, dass auch die Unterlassung angemessener Vorkehrungen rechtlich verboten wird. Daher müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Massnahmen ergreifen, um die berufliche Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. So sollen etwa für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer flexible Arbeitsmodelle geschaffen und der Aufgabenbereich an ihre Fähigkeiten angepasst werden.

Die Regelung lässt sich insofern mit der Rechtslage in der Schweiz vergleichen, als der arbeitsrechtliche Persönlichkeitsschutz bzw. die arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht den Arbeitgeber dazu verpflichtet, Massnahmen zum Schutz der Bedürfnisse von Angestellten mit Behinderungen zu ergreifen.

b) Schutzpflicht

Neben dem Benachteiligungsverbot besteht des Weiteren nach § 12 AGG die Pflicht der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgeber, **Massnahmen zum Schutz vor Benachteiligung zu ergreifen**. Die Bestimmung hat präventiven Charakter und verpflichtet die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber, das Arbeitsumfeld so zu gestalten, dass Benachteiligungen vermieden werden. Hierbei haben die Arbeitgeber die der konkreten Situation im Unternehmen angepassten Vorkehrungen zu treffen. Beispielsweise können ein betrieblicher Verhaltenskodex eingeführt, Merkblätter zum Thema Diskriminierungsschutz ausgehängt sowie Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgenommen werden. Wird dennoch gegen das Benachteiligungsverbot verstossen, so hat die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber geeignete, erforderliche und an-

⁶³⁹ BAG, Urteil vom 23.08.2012, 8 AZR 285/11; BAG, Urteil vom 5.2.2004 – 8 AZR 112/03; ArbG Berlin, Urteil vom 28.03.2012 – 55 Ca 2426/12.

gemessene Massnahmen zur Unterbindung einer Benachteiligung zu ergreifen. Im Vergleich zur schweizerischen Rechtslage geht hier der deutsche Gesetzgeber insofern weiter, als es den arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz explizit auf den Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung ausgeweitet hat.

Die Erforderlichkeit einer Massnahme zur Unterbindung einer Benachteiligung im Einzelfall ist unter Berücksichtigung der Umstände zu bestimmen. Als solche werden in § 12 Absatz 3 AGG Abmahnung, Umsetzung, Versetzung oder Kündigung genannt, wobei diese Aufzählung nicht abschliessend ist. Zu beachten ist sodann, dass die Massnahmen verhältnismässig sowie rechtlich zulässig und durchsetzbar sind. Ergreift der Arbeitgeber keine oder offensichtlich ungeeignete Massnahmen zur Unterbindung einer Belästigung am Arbeitsplatz, sind die betroffenen Beschädigten berechtigt, ihre Tätigkeit ohne Verlust des Arbeitsentgelts einzustellen, soweit dies zu ihren Schutz erforderlich ist (§ 14 AGG). Bei einem Verstoss gegen die Schutzpflicht besteht gegen die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber ein Anspruch auf Ersatz des materiellen Schadens und ein Anspruch auf Entschädigung des immateriellen Schadens (§ 15 AGG).

Zur Stärkung der Schutzmassnahmen sind die Arbeitgeber/innen verpflichtet, eine **interne Beschwerdestelle** einzurichten, bei der sich die Arbeitnehmer/innen beschweren können, wenn sie sich im Zusammenhang mit ihrem Beschäftigungsverhältnis vom Arbeitgeber, von Vorgesetzten, von anderen Beschäftigten oder von Dritten wie z.B. Kunden und Kundinnen benachteiligt fühlen (§ 13 AGG). Eine analoge Regelung im schweizerischen Recht gibt es auch hier nicht, weder bei privat- noch bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen.

c) Besondere Rechte und Schutzbestimmungen für Schwerbehinderte

Zusätzlich zu den Regeln im AGG gelten gemäss Sozialgesetzbuch **besondere Schutzbestimmungen für Menschen mit einer Schwerbehinderung**. Neben dem anerkannten **Zusatzurlaub von 5 Tagen** (§ 125 Abs. 1 SGB IX), sind insbesondere der besondere **Schutz bei der Kündigung einer Arbeitsstelle** (§§ 82-92 SGB IX) und **während des Bewerbungsverfahrens** (§ 82 SGB IX) zu beachten:

Der öffentliche Arbeitgeber hat gemäss § 82 Satz 2 und 3 SGB IX die **Pflicht, Bewerber/-innen mit einer Schwerbehinderung zu einem Vorstellungsgespräch einzuladen**, es sei denn, die fachliche Eignung fehlt offensichtlich. Verstösse dagegen gelten als Verletzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Eine Mitteilung, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber das Vorstellungsgespräch wahrnehmen wolle unter Andeutung, dass die Bewerbung nach der Papierform nur geringe Erfolgsaussicht habe, ist für die Betroffenen abschreckend und begründet gemäss § 22 AGG die Vermutung einer Benachteiligung.⁶⁴⁰ In einem Urteil des Landesarbeitsgerichts Baden-Württemberg musste der Landkreis eine Entschädigung in Höhe von 2'164 Euro an den schwerbehinderten Bewerber bezahlen, weil dem Bewerber angedeutet wurde, dass er kaum Aussicht auf die Stelle habe. Das Gericht schliesst dabei an die ständige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts an. Danach müssten Menschen mit Behinderungen eine echte Chance erhalten, den Arbeitgeber im persönlichen Gespräch von sich zu überzeugen. Dies soll gerade in Fällen greifen, in denen der Arbeitgeber meint, sich aufgrund der reinen Papierform schon abschliessend gegen einen Bewerber oder eine Bewerberin entschieden zu haben⁶⁴¹. Erfüllt der Arbeitgeber seine gesetzliche Beschäftigungspflicht nicht, besteht gegenüber schwerbehinderten Bewerbern und Bewerberinnen eine Pflicht auf Begründung der Ablehnung.⁶⁴²

Des Weiteren unterstehen Menschen mit Schwerbehinderung einem **besonderen Kündigungsschutz** (§§ 82-92 SGB IX). Die Kündigung bedarf der Zustimmung des Integrationsamtes (§ 85) und muss bei die-

⁶⁴⁰ LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 03.11.2014 - 1 Sa 13/14; Vorinstanz ArbG Pforzheim, Urteil vom 05.06.2014 - 6 Ca 9/14.

⁶⁴¹ BAG, Urteil vom 21.07.2009 - 9 AZR 431/08; vgl. zudem BAG, Urteil vom 22.08.2013 - 8 AZR 563/12.

⁶⁴² BAG, Urteil vom 21.02.2013 - 8 AZR 180/12.

sem schriftlich beantragt werden (§ 87 SGB IX). Die Kündigungsfrist beträgt mindestens vier Wochen (§ 86 SGB IX). Ausgenommen vom besonderen Kündigungsschutz sind lediglich jene Schwerbehinderten, die im Zeitpunkt der Kündigungserklärung ohne Unterbrechung noch nicht länger als sechs Monate angestellt waren, sowie jene Arbeitnehmer/innen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und einen Anspruch aufgrund des Sozialplanes haben (§ 92 SGB IX).

d) Quotenregelung

Private Unternehmen und öffentliche Arbeitgeber ab einer bestimmten Grösse unterliegen einer **Quotenpflicht**. Dabei sind schwerbehinderte Frauen besonders zu berücksichtigen. Arbeitgeber/innen mit pro Jahr durchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen haben die Pflicht, bei wenigstens 5 Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen, Arbeitgeber/innen mit jahresdurchschnittlich monatlich weniger als 40 Arbeitsplätzen je Monat einen schwerbehinderten Menschen, sowie Arbeitgeber/innen mit weniger als 60 Arbeitsplätzen jahresdurchschnittlich je Monat zwei schwerbehinderte Menschen (§ 71 Abs. 1 SGB IX). Um zu vermeiden, dass eine Person im Anstellungsverfahren eine Diskriminierung bzw. Benachteiligung erfährt, kann die Frage nach einer Schwerbehinderung nicht oder falsch beantwortet werden. Sodann hat das Bundesarbeitsgericht in einem Urteil festgestellt, dass die Frage des Arbeitgebers nach Schwerbehinderung jedenfalls nach Erwerb des Sonderkündigungsschutzes nach sechs Monaten zulässig ist.⁶⁴³

Im Rahmen der Beschäftigungspflicht sind **jene schwerbehinderten Menschen angemessen zu berücksichtigen, die nach Art oder Schwere ihrer Behinderung im Arbeitsleben besonders betroffen sind** (§ 72 Abs. 1 Ziff. 1 SGB IX). Dabei handelt es sich um unterschiedlichste Gruppen von Personen, die entweder zur Ausübung der Beschäftigung wegen ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend eine besondere Hilfskraft bedürfen (Bchst. a) oder deren Beschäftigung infolge ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend mit aussergewöhnlichen Aufwendungen für den Arbeitgeber verbunden ist (Bchst. b). Ebenso erfasst sind Menschen, die infolge ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend offensichtlich nur eine wesentlich verminderte Arbeitsleistung erbringen können (Bchst. c) oder bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 allein infolge geistiger oder seelischer Behinderung oder eines Anfallsleidens vorliegt (Bchst. d). Ferner sind auch Personen von der Regelung erfasst, die wegen Art oder Schwere der Behinderung keine abgeschlossene Berufsbildung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes haben (Bchst. e) und Menschen, die das 50 Altersjahr vollendet haben (Ziff. 2). Arbeitgeber mit Stellen zur beruflichen Bildung haben im Rahmen der Beschäftigungspflicht einen angemessenen Anteil der Stellen für Auszubildende mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen (Abs. 2). Bei der Berechnung der Mindestzahl von Arbeitsplätzen und der Zahl der Arbeitsplätze, auf denen schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen sind, zählen Stellen, auf denen Auszubildende beschäftigt werden, nicht mit (§ 74 Abs. 1).

Arbeitgeber, die die Quote nicht erfüllen, entrichten für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine **Ausgleichsabgabe** (§ 77 Abs. 1 SGB IX). Sie beträgt gemäss Absatz 2 105 Euro (bzw. 115 Euro seit 1.1.2012) bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 3 bis weniger als 5 Prozent, 180 Euro (bzw. 200 Euro seit 1.1.2012) bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 2 Prozent bis weniger als 3 Prozent (Ziff. 2) und 260 Euro (bzw. 290 Euro seit 1.1.2012) bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von weniger als 2 Prozent (Ziff. 3). Für kleinere Betriebe bzw. Dienststellen gibt es gewisse Erleichterungen (§ 77 Abs. 2). Die Berechnung der Höhe der Ausgleichsabgabe erfolgt durch Selbstveranlagung durch die Arbeitgeber mittels eines offiziellen elektronischen Anzeigeverfahrens. (§ 80 Abs. 1 und 2, § 140 SGB IX). Die Ausgleichsabgabe wird an das für das jeweilige Bundesland zuständige Integrationsamt entrichtet und dient für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe

⁶⁴³ BAR, Urteil vom 16. Februar 2012, 6 AZR 553/10.

schwerbehinderter Menschen am Arbeitsplatz (§ 77 Abs. 5). Einen bestimmten Prozentsatz des Aufkommens leiten die Integrationsämter an einen Ausgleichsfonds (§ 77 Abs. 6), der vom Bund verwaltet wird und dazu dient, die Einstellung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen an Arbeitsplätzen zu fördern sowie Einrichtungen und Massnahmen zu unterstützen, die den Interessen mehrerer Länder auf dem Gebiet der Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen (§ 78).

Das **Gesamtaufkommen an Ausgleichsabgaben** belief sich im Jahre 2010 auf 466 Mio. Euro, 2011 auf 479 Mio., 2012 auf 486 Mio und 2013 531 Mio. Euro (2013). Gemäss Jahresbericht 2013/2014 erwarten die zuständigen Integrationsämter der Bundesländer, dass durch die Zunahme älterer Menschen die Quote der schwerbehinderten Menschen in den Betrieben und Dienststellen steigen, so dass rückläufige Einnahmen bei der Ausgleichsabgabe erwartet werden.⁶⁴⁴ Im Jahr 2012 waren insgesamt 145'708 private und öffentliche Arbeitgeber **beschäftigungspflichtig**. Sie besetzten total 995'717 Arbeitsplätze mit schwerbehinderten und ihnen gleichgestellten Menschen. Mehr als zwei Drittel der Arbeitsplätze befanden sich in der Privatwirtschaft, dies sind total 134'231, d.h. 3,6 Prozent mehr als 2011. Die **Pflichtquote von 5 Prozent nicht erfüllt** haben 11'433 Arbeitgeber, 37'586 davon beschäftigten keine schwerbehinderten Menschen. Betriebe mit bis zu 40 Mitarbeiter/innen erzielten eine Quote von 2,9, Betriebe mit 250 bis 500 Arbeitsplätze eine Quote mit 4,3 sowie Betriebe mit 500 bis 1'000 Arbeitsplätzen eine Quote von 4,7 Prozent.⁶⁴⁵

Zur **Wirkung der Ausgleichsabgabe auf die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Schwerbehinderung** liegen keine Daten vor. Bekannt sind einzig die Entwicklungen zur Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2012 belief sich die Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten bei 964'650. Dies bedeutet gegenüber 2011 eine Zunahme um 3,4 Prozent sowie gegenüber dem Jahr 2007 um 20 Prozent. Der Anteil schwerbehinderter Arbeitsloser sank seit dem Jahr der Finanzkrise 2009 bis ins Jahr 2012 nur halb so schnell wie jener von Menschen ohne Schwerbehinderung. Im Jahr 2013 waren 178'631 schwerbehinderte Menschen arbeitslos gemeldet, was einer Arbeitslosenquote von ca. 14 Prozent gleichkommt. Ob und ggf. inwiefern die Quotenregelung sowie Ausgleichsabgabe die Entwicklungen beeinflusst haben, ist nicht bekannt.

12.2.5 Österreich

a) Quotenregelung für Menschen mit Behinderungen

Neben einem allgemeinen Schutz vor Benachteiligung, wie ihn alle bisher skizzierten Länder aufweisen, sieht auch das Österreichische Recht im Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) für Unternehmen ab einer bestimmten Grösse eine **Quotenregelung** vor. Ein Arbeitgeber, der im Bundesgebiet 25 oder mehr Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer beschäftigt, ist **gemäss § 1 Abs. 1 BEinstG** verpflichtet, mindestens einen begünstigten Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Für verschiedene Wirtschaftszweige kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales nach Anhörung des Beirats die Pflichtzahl durch Verordnung auf 20 Arbeitnehmer/innen hinabsetzen oder bis höchstens 50 hinaufsetzen. Ebenso kann beschlossen werden, dass ein Arbeitgeber Stellen, welche für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung besonders geeignet sind, diesen vorzubehalten hat. Unter **begünstigte Behinderte** fallen gemäss § 2 BEinstG österreichische Staatsbürger, Unionsbürger sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch Flüchtlinge, Drittstaatsangehörige mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50.

Im Jahre 2012 gab es insgesamt 18'302 einstellungspflichtige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Davon haben rund 23'986 (22%) ihre Einstellungspflicht erfüllt, 14'160 (78%) haben diese nicht erfüllt. Total

⁶⁴⁴ Jahresbericht 2013/2014 der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, S. 18-42.

⁶⁴⁵ Jahresbericht 2013/2014 der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, S. 14f.

waren 103'734 Pflichtstellen zu besetzen. 67'126 wurden besetzt. Rund zwei Drittel der begünstigten Menschen mit Behinderungen waren erwerbstätig. Inwieweit die Einstellungen auf die Quotenregelung zurückzuführen ist, wurde bis anhin nicht untersucht.

Wenn der Arbeitgeber seiner Einstellungspflicht nicht nachkommt, muss er für jeden Menschen mit Behinderung, der zu beschäftigen wäre, pro Monat eine **Ausgleichstaxe** bezahlen in der Höhe von 244 Euro. Die Höhe der Taxe steigt mit der Anzahl der beschäftigten Personen. Die Einnahmen der Ausgleichstaxe fließen in einen **Ausgleichsfonds**, der vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vertreten und verwaltet wird. Der Inhalt des Fonds setzt sich aus den vorgeschriebenen Ausgleichstaxen, den Zinsen und den sonstigen Zuwendungen zusammen. Der Zweck des Ausgleichstaxfonds besteht darin, den möglichen Nachteil einer Dienstgeberin bzw. eines Dienstgebers auszugleichen, der ihr bzw. ihm aus der Einstellung eines begünstigten Menschen mit Behinderung durch Erholungs- und Kur-aufenthalte, schlechte Gesundheit oder Ähnliches erwächst.

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ohne entsprechende Pflicht (mehr) begünstigte Menschen mit Behinderungen einstellen, die begünstigte Menschen mit Behinderungen in ein Ausbildungsverhältnis aufnehmen oder Arbeitsaufträge an Einrichtungen vergeben, in denen überwiegend begünstigte Menschen mit Behinderungen beschäftigt sind, erhalten eine **Prämie in der Höhe der Ausgleichstaxe**. Inwiefern diese Prämien einen Anreiz zur Einstellung von Menschen mit Behinderungen darstellt, ist nicht bekannt.

b) Recht auf gleichen Lohn für begünstigte Behinderte

Die von der Quotenregelung begünstigten Behinderten haben ein **Recht auf gleichen Lohn**. Das Entgelt der begünstigten Menschen mit Behinderungen darf nicht aufgrund ihrer Behinderung gemindert werden. Falls die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer aufgrund seiner Behinderung nicht in der Lage ist, gleichwertige Leistung wie eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer ohne Behinderung zu erbringen, kann die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber Zuschüsse zu den Lohn- oder Ausbildungskosten beantragen. Im Jahre 2012 wurden insgesamt 159'139'371 Euro für die Finanzierung aufgewendet.

c) Besonderer Kündigungsschutz für begünstigte Behinderte

Begünstigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen sodann gemäss § 8 BEinstG unter einem **besonderen Kündigungsschutz**. Der besondere Kündigungsschutz gilt auch für begünstigte Menschen mit Behinderungen, die nicht in einem einstellungspflichtigen Betrieb beschäftigt sind. Die Ausweitung des Kündigungsschutzes wird damit begründet, dass sie im Vergleich zu Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Behinderungen einer erhöhten Gefahr der Kündigung ausgesetzt sind und die Kündigung aufgrund besonderer Umstände für sie besonders schwerwiegende Folgen haben kann.

Den begünstigten Arbeitnehmer/innen kann nur gekündigt werden, wenn nach **Anhörung des Betriebsrates der Behindertenausschuss**, der gemäss § 12 Abs. 1 BEinstG bei jeder Landesstelle des Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen einzurichten ist, der **Kündigung zugestimmt** hat⁶⁴⁶. Die Zustimmung muss vor Ausspruch der Kündigung eingeholt werden, ausser es liegen besondere Gründe vor. Dabei werden die Schutzbedürftigkeit der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers mit Behinderung einerseits und die Interessen der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers andererseits gegeneinander abgewogen. Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn eine Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmerin

⁶⁴⁶ Eine Zustimmung des Behindertenausschusses ist nicht erforderlich, wenn das Arbeitsverhältnis nach dem 31.12.2010 begründet wurde und es zum Zeitpunkt der Kündigung nicht länger als 4 Jahre bestanden hat. Sodann ist keine Zustimmung erforderlich, wenn die Behinderung erst während des Arbeitsverhältnisses festgestellt wurde und die Kündigung während der ersten sechs Monate ausgesprochen wird, ausser die begünstigte Behinderung wird durch einen Berufsunfall verursacht.

bzw. des Arbeitnehmers über die Kündigungsfrist hinaus unzumutbar ist. Gemäss § 8 Abs. 4 BEinstG kann der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht zugemutet werden, wenn der Tätigkeitsbereich der begünstigten Arbeitnehmerin bzw. des begünstigten Arbeitnehmers mit Behinderung wegfällt und sie bzw. er an einem anderen Arbeitsplatz nicht weiterbeschäftigt werden kann. Vorausgesetzt ist, dass die begünstigte Arbeitnehmerin bzw. der begünstigte Arbeitnehmer mit Behinderung dienstunfähig wird und trotz Umstrukturierung nicht weiterarbeiten kann oder wenn der Weiterbeschäftigung Gründe der Arbeitsdisziplin entgegenstehen.

d) Behindertenvertrauensperson

Falls in einem Betrieb dauernd mindestens fünf begünstigte Menschen mit Behinderungen beschäftigt sind, sind die Unternehmen gemäss § 22a BEinstG dazu verpflichtet, von diesen eine **Behindertenvertrauensperson** und eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter wählen zu lassen. Die Behindertenvertrauensperson ist zur **Wahrnehmung der Interessen der begünstigten Behinderten** beauftragt. Ihre bedeutendste Aufgabe ist zu überwachen, dass das BEinstG eingehalten wird. Falls sie Mängel wahrnimmt, muss sie diese mitteilen. Sie hat gegenüber der Betriebsinhaberin bzw. dem Betriebsinhaber ein gesetzliches Beratungs- und Informationsrecht.

Wenn mindestens 15 begünstigte Menschen mit Behinderungen beschäftigt werden, sind zu jeder Vertrauensperson zwei Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter zu wählen. Die Wahl erfolgt gemeinsam mit der Betriebswahl und gilt für eine Amtsdauer von vier Jahren. Wahlberechtigt und wählbar sind alle in dem Betrieb beschäftigten begünstigten Menschen mit Behinderungen, die am Tag der Betriebsratswahl das 19. Lebensjahr vollendet haben und die österreichische Staatsangehörigkeit besitzen. Die Vertrauensperson und deren Stellvertreter sind rechtlich den Betriebsräten gleichgestellt.

e) Schlichtungsverfahren bei Diskriminierung

Eine besondere **verfahrensrechtliche Regelung** sieht das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGStG) vor. Wer sich aufgrund seiner Behinderung diskriminiert fühlt, kann sich gemäss § 14 an eine **Schlichtungsstelle** wenden, die in jedem Bundesland eingerichtet wurde. Das Verfahren ist im Vergleich zu einem Gerichtsverfahren sehr niederschwellig und einfach. Das kostenlose Verfahren ist dem Gerichtsverfahren vorgelagert. Es beginnt mit einem Schlichtungsbegehren. Im Anschluss daran wird unter der Leitung geschulter Personen versucht, in einer offenen Gesprächssituation eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden. Das Verfahren wird von den Betroffenen als sehr hilfreich eingeschätzt. Bis anhin konnte in rund der Hälfte der Fälle aller durchgeführten Verfahren eine gütliche Einigung erzielt werden.

Teil III: Gesamtfazit und Handlungsbedarf

13 Gesamtfazit

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

Vorweggenommen werden kann, dass nicht die Frage, ob die Wirkungen direkt oder indirekt erfolgten, entscheidend war. Das **BehiG hat vielmehr dort am meisten erreicht, wo es hinzielt** und entsprechend konkrete Regelungen enthält. Es hat die Situation von Menschen mit Behinderungen **im wichtigen Bereich der physischen Zugänglichkeit** sehr positiv beeinflusst. **Andere Barrieren**, etwa beim Zugang zu nachobligatorischer Bildung, zum Arbeitsmarkt, zu gesellschaftlicher Teilhabe und Akzeptanz oder zu Dienstleistungen wie Freizeitangeboten **blieben stärker bestehen**. Sie sind im BehiG auch nur rudimentär thematisiert.

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

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

Wir folgen dieser Themenstruktur, um die Hauptkenntnisse der Evaluation zu den Wirkungen des Behindertengleichstellungsgesetzes nochmals im Sinne einer Synthese zu verdichten. Anschliessend wird die Situation in den **untersuchten Sachbereichen** Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen, Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr, nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II, Erwerbsleben und Dienstleistungen nochmals getrennt charakterisiert, um besser sichtbar zu machen, wo diese einzelnen Bereiche stehen.

13.1 Information und Sensibilisierung

Die Frage nach der Bekanntheit des Behindertengleichstellungsgesetzes und seiner Regelungen setzt voraus, dass Informationsaktivitäten stattgefunden haben, die auch die Aus- und Weiterbildung zu Fragen des BehiG mit umfassen. Und es setzt voraus, dass Informationskanäle genutzt wurden. Daher wurden diese beiden Bereiche mit untersucht. Die Analysen haben zudem gezeigt, dass die Bekanntheit nicht unbedingt Hand in Hand geht mit der Akzeptanz des Anliegens der Behindertengleichstellung. Auch bedeutet eine generelle Akzeptanz noch nicht, dass dem Thema im eigenen Handeln auch Priorität eingeräumt wird. Es ist also wichtig, diese Ebenen auseinanderzuhalten:

■ **Bekanntheit:** Schlecht über das BehiG informiert sind gemäss Behindertenorganisationen, Fachstellen und zuständigen Behörden Menschen mit Behinderungen selbst und ihre Angehörigen. Die Interviews mit Betroffenen bestätigen dies. Ansonsten sind die Resultate sehr bereichsspezifisch: Im Bereich der bislang schon in den Kantonen praktizierten **Behindertenpolitik im engeren Sinn** sind die Behindertenorganisationen besser über das BehiG informiert als die Behörden, die für Behinderteneinrichtungen etc. zuständig sind. Schlecht informiert sind dagegen die Organisationen im Altersbereich. Im **Baubereich** urteilen die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen kritisch über den Informationsstand von privaten Akteuren und Behörden. Unter den Behörden liegen die **grössten Informationsprobleme** jedoch in der Regel nicht bei den Kantonen und grösseren Städten, sondern bei den sonstigen **kommunalen Bewilligungsbehörden**. Beim **öffentlichen Verkehr** sind alle involvierten Fachkreise relativ gut informiert. Im Bereich der **nachobligatorischen Bildung** dagegen hält ein Drittel bis knapp die Hälfte der Befragten die zuständigen Behörden für schlecht bis sehr schlecht informiert. Die Mittelschulen werden als etwas besser informiert eingeschätzt als die Berufsfachschulen und insbesondere die Lehrbetriebe. Die Akteure im Bereich **öffentlicher Dienstleistungen** sind mittel informiert, im Bereich **privater Dienstleistungen** überwiegend schlecht bis sehr schlecht.

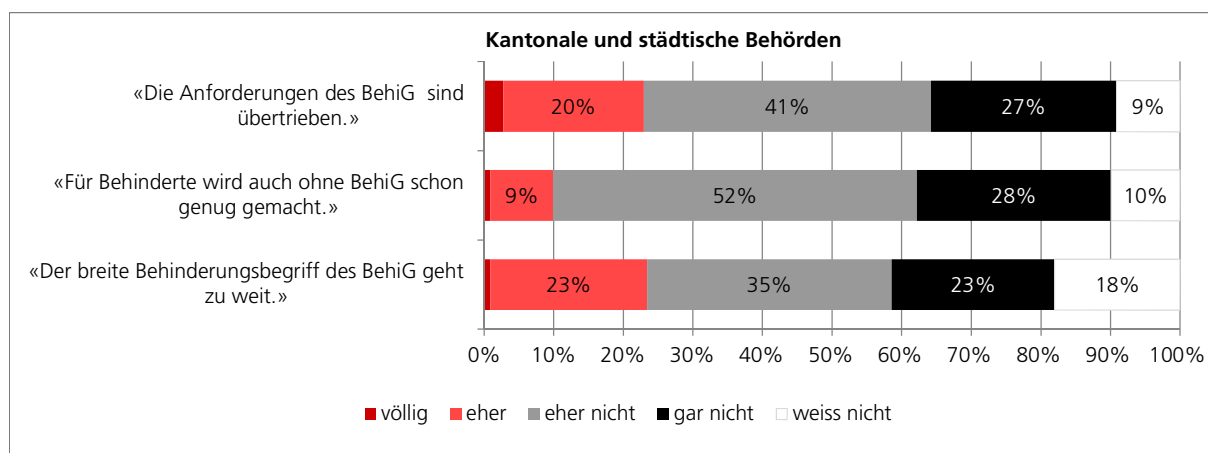
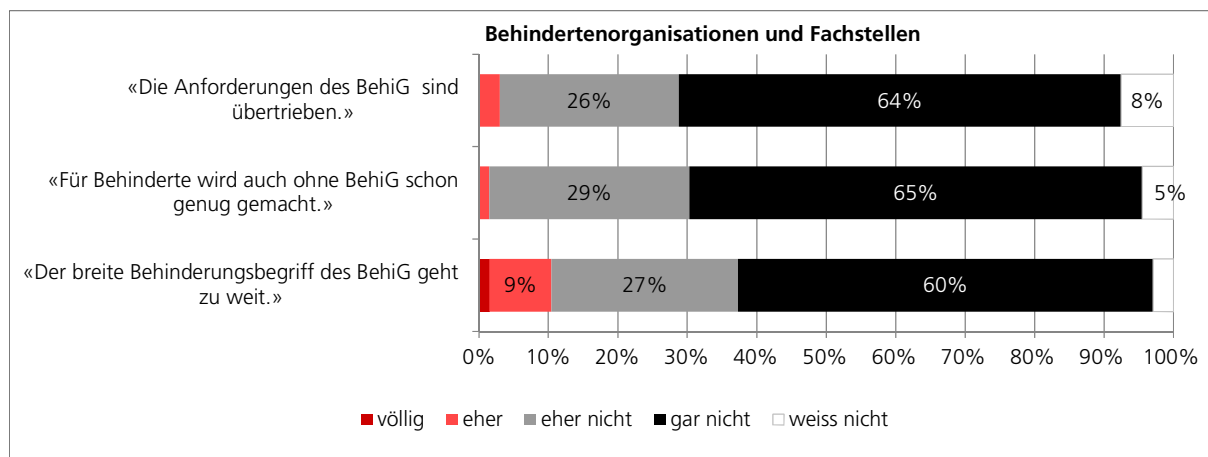
■ **Informationsaktivitäten und genutzte Informationskanäle:** Die **Behörden** haben sich je nach Sachbereich sehr unterschiedlich intensiv über das BehiG informiert und selber Informationsaktivitäten entwickelt. Bei den **Behindertenorganisationen** erfolgt die aktive Information vor allem über die Behindertenkonferenzen und die Dachorganisationen. Zudem haben sie als erste umfassende Informationen zum BehiG im Internet zur Verfügung gestellt. Ein wichtiger Akteur in Sachen Information ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)**, das auf die Sensibilisierung von Fachpersonen setzte. Es hat Schwerpunktprogramme und Fachtagungen durchgeführt und über die Finanzhilfen das Entstehen von Fachpublikationen und die Umsetzung barrierefreier Informationsstrategien unterstützt. Im **Baubereich** sind das Netzwerk der Bauberatungsstellen und die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen wichtige Akteure im Informations- und Schulungsbereich. Es gab jedoch auch thematische Publikationen und Weiterbildungen von Behördenseite. Beim **öffentlichen Verkehr** waren die Fachkontakte der entscheidende Informationskanal. Diverse Verkehrsunternehmen haben bei der Umsetzung Menschen mit Behinderungen selbst beigezogen, um zu Informationen aus erster Hand zu kommen. Fahrpersonal wurde in Sensibilisierungskursen geschult. Im **Bildungsbereich** hat sich ein Drittel der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden gar nicht über das BehiG informiert, ein Viertel hat Informations- und Weiterbildungsanlässe zum Thema durchgeführt. Bezüglich der **Beschäftigungsverhältnisse beim Bund** sind viele Informationen im Internet verfügbar. Das Ausbildungszentrum sowie die Personal- und Sozialberatung der Bundesverwaltung führen regelmässig Schulungen durch.

■ **Aktivitäten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT):** Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat mit dem von ihm initiierten Netzwerk «Digitale Integration Schweiz» die Umsetzung des BehiG im Rahmen der Strategie des Bundesrats zur Informationsgesellschaft

angegangen. Es wurden zwei Aktionspläne verabschiedet, die Massnahmen und Projekte zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich beinhalten und Etliches umgesetzt. Der Bund hat seine Internetangebote weitgehend barrierefrei gestaltet und eine auf drei Jahre befristete Beratungsstelle Barrierefreiheit im Internet dem EBGB angegliedert. Die unabhängige Schweizerische Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle» mit ihrem Kompetenzzentrum «Inclusion» sowie der Verein eCH / E-Government Standard haben Standards, ein Label sowie zahlreiche Instrumente und Arbeitshilfen entwickelt, Studien und Weiterbildung durchgeführt und unterstützen die Anwender/innen. Damit wurden gute Voraussetzungen geschaffen, auch wenn die neuen Standards ausser beim Bund noch eher selten angewendet werden.

■ **Akzeptanz des Gesetzes bei den involvierten Akteuren:** Insgesamt hat das Behindertengleichstellungsgesetz eine sehr hohe Akzeptanz (vgl. **Abbildung 66**), insbesondere bei den Behindertenorganisationen und Fachstellen. Auch die befragten Behörden sind zu über zwei Dritteln der Meinung, die Anforderungen des BehiG seien nicht übertrieben, und gar zu vier Fünfteln, es werde nicht schon sonst genug für Menschen mit Behinderungen gemacht. Nur eine kleine Minderheit stört sich am breiten Behinderungsbegriff des BehiG, der auch chronische Erkrankungen und altersbedingte Einschränkungen mit umfasst.

Abbildung 66: Akzeptanz des Behindertengleichstellungsgesetzes



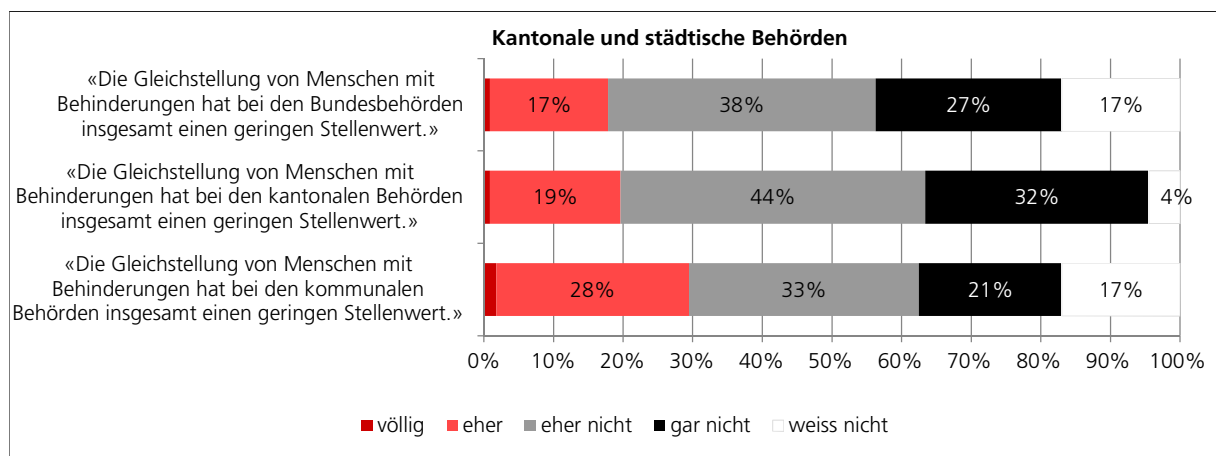
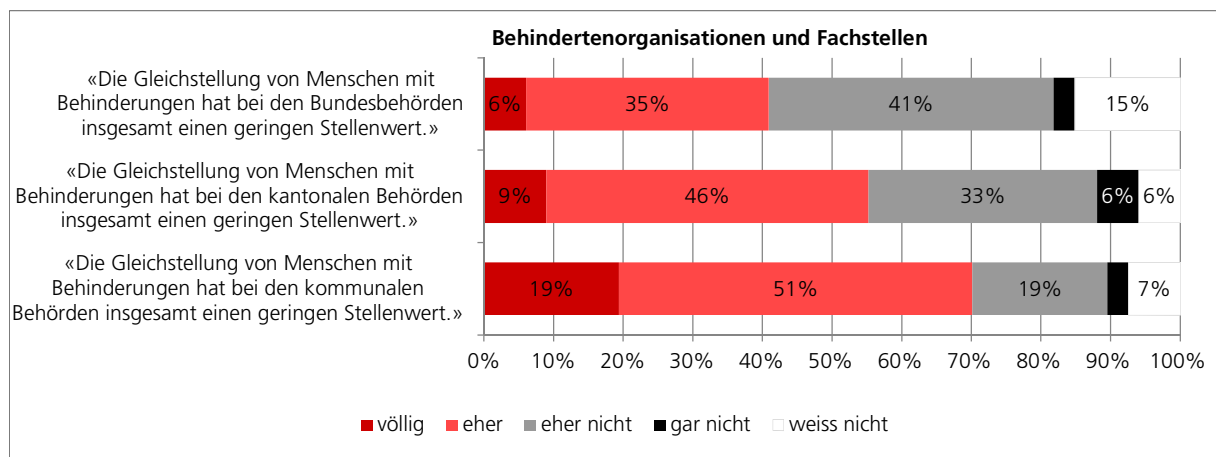
Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden
 Basis: Antworten von 67 Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie von 111 kantonalen und städtischen Behörden

Im **Baubereich** ist gemäss Selbsteinschätzung das Anliegen in den kantonalen Baubehörden breit verankert und das Fachwissen vorhanden. Dagegen ist die Akzeptanz bei den Liegenschaftsbesitzenden, Archi-

tekt/innen und Planungsfachleuten sowie den Bauherrschaften mehrheitlich höchstens mittel, bei Liegenschaftsbesitzenden und Bauherrschaften eher klein und die Priorität, die dem BehiG eingeräumt wird, noch kleiner. Finanzielle Gründe spielen bei den bestehenden Widerständen eine wichtige Rolle, besonders auch im Tiefbau. Im **öffentlichen Verkehr** sagen die kantonalen Behörden ebenfalls von sich, das Anliegen sei breit verankert und das nötige Fachwissen vorhanden. Die meisten halten die Anforderungen des BehiG nicht für übertrieben, zwei Dritteln sind jedoch der Meinung, die Umsetzung verursache (eher) zu hohe Kosten. Bei den kantonalen Behörden, die für bislang schon praktizierte **Behindertenpolitik im engeren Sinn** (Behinderteneinrichtungen etc.) zuständig sind, sind die breite Verankerung der Behindertengleichstellung sowie das Fachwissen dazu nicht im gleichen Mass gegeben. Die tiefsten Werte erreichen die Behörden im **Bildungsbereich** auf Sekundarstufe II, die nur gut zur Hälfte von einer breiten Verankerung des Anliegens ausgehen und bloss zu einem Drittel bejahen, dass das nötige Fachwissen bei ihnen vorhanden sei. Akzeptanzprobleme bestehen im Bereich **privater Dienstleistungen**. Dabei schneiden unter den abgefragten Kategorien besonders das Gastgewerbe, Sport- und Freizeitanbieter sowie Versicherungen schlecht ab.

■ **Stellenwert der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen:** Die Behindertenorganisationen und Fachstellen erachten den Stellenwert der Behindertengleichstellung bei den Bundesbehörden zu 41% als (eher) gering, bei den Kantonsbehörden zu 55% und bei den Gemeindebehörden gar zu 70% (vgl. **Abbildung 67**). Bei den befragten Behörden sehen dies deutlich positiver.

Abbildung 67: Stellenwert der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bei den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden



Basis: Antworten von 67 Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie von 112 kantonalen und städtischen Behörden

■ **Lücken und Probleme im Bereich der Information:** 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 Informationsbemühungen im Rahmen des BehiG haben jedoch bislang die breite Bevölkerung und auch die Menschen mit Behinderungen selbst und ihre Angehörigen kaum erreicht und sensibilisiert. Die Interviews mit Betroffenen zeigen deutlich, dass die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen keine breit rezipierte Selbstverständlichkeit ist. Teilweise werden die Informationsschwierigkeiten von den interviewten Expert/innen in Zusammenhang gebracht mit der wenig anschaulichen Begrifflichkeit des BehiG.

13.2 Strukturen und institutionelle Verankerung der Umsetzung

Das BehiG setzt auf die Umsetzung von Amtes wegen in den Regelstrukturen und im Konfliktfall auf die Durchsetzung durch die Betroffenen selber und die Behindertenorganisationen auf dem Rechtsweg. Es wurden nur minimale zusätzliche Ressourcen für die spezifische Förderung der Gesetzesumsetzung gesprochen. Zu diesen spezifischen Strukturen und ihrer institutionellen Verankerung zählen übergreifende und auch sachbereichsspezifische Fachstellen sowie Finanzhilfen:

■ **Übergreifende Fachstellen:** Das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)** erweist sich als allseits geachtete und fachlich anerkannte Koordinationsstelle der BehiG-Umsetzung, die mit beschränkten Kompetenzen und Mitteln kämpft und durch Konzentration der Kräfte versucht, über Kooperationen mit verschiedenen Partnern dennoch Veränderungsprozesse anzustossen. Über das EBGB hinaus sind behördenseitig nur im Kanton Basel-Stadt und der Stadt Bern übergreifende Einpersonenfachstellen zur Behindertengleichstellung geschaffen worden, wobei die Basler Regierung ihre Fachstelle auf Ende 2015 aus Spargründen abschaffen will. Die Stadt Zürich kennt eine Projektorganisation, die später möglicherweise in eine bleibende Struktur umgewandelt wird. Darüber hinaus wurden in einzelnen Kantonen und Städten Ansprechpersonen bezeichnet. Auf Seiten der **Behindertenorganisationen** wurde bereits für den Kampf um das Gesetz die Fachstelle Egalité Handicap geschaffen, die anfangs 2015 in die **Abteilung Gleichstellung** des neuen Dachverbands Integration Handicap umgewandelt wurde. Darüber hinaus sind über Projekte viele verschiedene Organisationen in die BehiG-Umsetzung involviert. Festzuhalten ist, dass **keine breite dezentrale Struktur von Gleichstellungsfachpersonen** entstanden ist, wie dies beispielsweise im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann der Fall ist. Den übergreifenden behördlichen Fachstellen wurden zudem im Unterschied zu anderen vergleichbaren Bereichen **keine ausserparlamentarischen Fachkommissionen** zur Seite gestellt, die erlaubt hätten, neben dem kontinuierlichen Dialog von Expertinnen und Interessensvertretern auch die Direktvertretung von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und in diesem Rahmen eigene Themen aufzugreifen. Wo regionale Behindertenkonferenzen bestehen, haben teilweise diese die entsprechende Rolle ein Stück weit übernommen.

■ **Finanzhilfen:** Die im Rahmen des BehiG ermöglichte finanzielle Projektförderung des EBGB und des BAV umfassen zwar bescheidene Beträge, haben jedoch durchaus Impulswirkungen gezeitigt. Die Wirkungen wurden nicht detailliert evaluiert. Beim BAV waren die zur Verfügung stehenden Beiträge an vorzeitige Anpassungen so tief und an so restriktive Auflagen gebunden (z.B. nur Teilperronerhöhungen), dass sie teilweise nicht abgeholt wurden. Bis zum Abschluss des Programms mit Ablauf der Anpassungsfrist Ende 2023 dürften die vorhandenen Gelder aber vermutlich aufgebraucht werden. Bei den Finanzhilfen des EBGB sind Doppelspurigkeiten mit der IV-Finanzierung ausgeräumt worden. Die erfolgte Konzentration auf Projekte mit Impulscharakter erscheint grundsätzlich sinnvoll, wobei der anschliessende Übergang erfolgreicher Ansätze in die Regelstrukturen nicht gewährleistet ist. Indirekt über das BehiG initiiert wurde die noch wenig genutzte Möglichkeit der Förderung behinderungsspezifischer Projekte durch den SBFI-Fonds im Bereich der Berufsbildung.

■ **Verankerung in den Regelstrukturen:** Wichtig ist nicht nur die **Verankerung**, sondern auch das Zusammenspiel zwischen spezifischen und Regelstrukturen. Die institutionellen Voraussetzungen unterscheiden sich zwischen den verschiedenen Sachbereichen sehr stark: Im Bereich der von den Kantonen bislang schon praktizierten **Behindertenpolitik im engeren Sinn** sind für Behinderteninstitutionen und Sonderschulung (für welche die Verantwortung im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 2008 an die Kantone überging), Gesundheitspolitik, IV-Anliegen und Gleichstellungsfragen in den Kantonen verschiedene Strukturen zuständig, unter denen im schlechtesten Fall kaum ein Austausch stattfindet. Bei der Inkraftsetzung des BehiG ging man davon aus, dass dieses die bestehende Behindertenpolitik im engeren Sinne ergänze und keine weitere Abstimmung nötig sei. Mit der integrierten Schulung, der Unterstützung privater Wohnformen und der Entwicklung der IV zu einer Eingliederungsversicherung sind jedoch zunehmend Schnittstellen entstanden. Eine engere Kooperation und Koordination erscheint hier sinnvoll.

Im **Baubereich** sind für die Umsetzung des BehiG die Baubewilligungsverfahren zentral, die nach übereinstimmender Einschätzung der befragten Fachpersonen nicht überall eine verbindliche Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen sicherstellen. Für die Tiefbaubehörden ist hindernisfreies Bauen oft erst mit dem BehiG zum Thema geworden, während im Hochbau oft schon länger Vorschriften bestehen. Es bestehen grosse Unterschiede, wie sie ihre Rolle erfüllen. Auf Seiten der Behindertenorganisationen haben sich die Bauberatungsstellen unterschiedlicher Trägerschaften zu einem Netzwerk zusammengeschlossen, das nun koordinierte Grundlagenarbeit, Absprachen, intensiven Austausch und permanente Weiterbildung erlaubt. Im Rahmen der BehiG-Umsetzung haben die Bauberatungsstellen mehr Aufgaben übernommen, ohne dafür überall adäquate Kantonsbeiträge zu erhalten, was teilweise mit ihrer Funktion als Interessensvertretung begründet wird. Eine wichtige Rolle kommt auch den Fachverbänden SIA (Hochbau) und VSS (Tiefbau) zu, die mitgeholfen haben, Umsetzungsnormen zu schaffen.

Beim **öffentlichen Verkehr** hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) viele Kompetenzen, aber bislang nicht die Aufgabe, den BehiG-Umsetzungsprozess zu steuern. Das Tempo der Umsetzung war und ist innerhalb der gesetzten Fristen den Verkehrsunternehmen überlassen. Druck für die Umsetzung sollte durch das Beschwerderecht der Behindertenorganisationen geschaffen werden. Jetzt zeigen Zeitverzögerungen und Finanzierungsprobleme im Umsetzungsprozess die Schwierigkeiten dieser Vorgehensweise. Mehr Klarheit zur Grenze der Verhältnismässigkeit in der Umsetzung sollen nun statt Gerichtsfällen gütliche Gespräche bringen, die der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) initiiert hat. Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) prüft seinerseits, das BAV stärker in die Steuerung der BehiG-Umsetzung zu involvieren. Wo nicht das BAV, sondern die kantonalen und kommunalen Tiefbaubehörden zuständig sind (insb. Bushaltestellen), ist die Umsetzung weniger weit.

Im **Bildungsbereich** waren Bildungsbehörden wie Behindertenorganisationen in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des BehiG stark absorbiert mit der Übernahme der Sonderschulung durch die Kantone im Rahmen der Neuen Finanz- und Aufgabenteilung (NFA), die zunächst auf Grundschulstufe mit einem Wechsel zur integrativen Schulung verbunden war. Dies erklärt ein Stück weit die Zeitverzögerung, mit der nun bei der nachobligatorischen Ausbildung auf Sekundarstufe II die Umsetzung des BehiG allmählich in Gang kommt. Es bestehen nach wie vor Schnittstellenprobleme und Lücken beim Übergang von der obligatorischen Schule in eine nachobligatorische Ausbildung, bei der die IV, die für die berufliche Erstausbildung die behinderungsbedingten Mehrkosten übernimmt, wieder mit ins Spiel kommt. Vielerorts wurden Erfahrungen mit integrativen Ausbildungsformen auf Sekundarstufe II gesammelt, aber die Pioniertaten und Pilotprojekte sind noch nicht allgemein in den Regelstrukturen verankert. Dass sich nun die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) dem Thema angenommen hat, könnte den Inte-

grationsprozess vorantreiben. Analoge gesamtschweizerische Initiativen für die kantonalen Mittelschulen stehen noch aus.

Im **Erwerbsbereich** hat der Bund für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bei sich Grundlagen und Instrumente geschaffen und sie nach einer ersten kritischen Evaluation nachkorrigiert. Seither hat sich der Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen leicht erhöht. Kantone und Gemeinden waren im Erwerbsbereich kein Schwerpunkt der Evaluation, weil die Bestimmungen des BehiG zum Erwerbsleben für sie nicht gelten, aber allgemein bestand in den Expertengesprächen die Einschätzung, dass sich dort unerwartet wenig getan hat. Beschäftigung in der ebenfalls nicht vom BehiG erfassten Privatwirtschaft war kein Thema der Evaluation. Menschen mit Behinderungen haben dort nach wie vor keine Möglichkeiten, sich gegen Benachteiligungen zur Wehr zu setzen. Sowohl von Arbeitgeber- wie auch von Arbeitnehmerseite sind die Verbände im Bereich der Behindertengleichstellung kaum verbindlich engagiert.

Jene Bundesämter, die bei der Umsetzung des BehiG im Rahmen **staatlicher Dienstleistungen** klar zugewiesene Aufgaben haben, erhalten in der Evaluation gute Noten (SBFI, BBL, BAV, EPA, BAKOM, BAZL). Nicht alle übrigen Ämter fühlten sich aber vom BehiG betroffen und wurden von sich aus aktiv. Über den Bund hinaus wird bei den staatlichen Dienstleistungen die Situation von Menschen mit Behinderungen nicht durchwegs mitbedacht, wobei die Unterschiede zwischen den Kantonen und Städten gross sind. Bei den privaten Dienstleistungen sind vielen Anbietern ihre (nicht sehr umfassenden) Umsetzungspflichten nicht bewusst. Dieser Bereich wurde jedoch nicht näher untersucht.

■ **Kooperationsstrukturen:** Die Strukturen der Zusammenarbeit der an der BehiG-Umsetzung Beteiligten sind bislang sehr fachbereichsspezifisch. Die Akteure im Baubereich sowie im öffentlichen Verkehr sind vernetzt und stehen in fachlichem Austausch. Eine wichtige Rolle kommt als Gesprächspartner auch den regionalen Behindertenkonferenzen zu. Es finden Diskussionen und Absprachen statt. In anderen Bereichen ist dieses Phänomen weniger zu beobachten. Allerdings könnten vermehrte Fachkonferenzen im Bildungsbereich der Sekundarstufe II darauf hindeuten, dass dieser Austausch nun auch dort im Aufbau begriffen ist. Als schwieriger erweist sich die sachbereichsübergreifende Kooperation, weil die spezifischen Themen oft zu weit auseinander liegen. Neue bereichsspezifische Austausch- und Kooperationsmöglichkeiten versucht das EBGB mit seinen Jahrestagungen zu den jeweiligen Schwerpunktprogrammen aufzubauen.

13.3 Aktivitäten und Output

Die Umsetzungsaktivitäten erfolgten teils in der Form spezieller Massnahmen und Projekte, teils im Alltagsgeschäft der Regelstrukturen. Daher sind sie nicht immer einfach fassbar, zumal nicht zuletzt aufgrund der heterogenen Zuständigkeiten kaum quantitative Grundlagen zum Stand der Umsetzung bestehen. Die im Rahmen der Evaluation erhobenen Aktivitäten stellen daher keine abschliessende Aufzählung dar. Informationsaktivitäten wurden im obigen Abschnitt bereits aufgeführt. Konflikte und Gerichtsfälle folgen im Abschnitt zur Durchsetzung.

Umgesetzte Aktivitäten und Massnahmen

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

■ **Verankerung der Gleichstellung in kantonalen Behindertenkonzepten:** Gemäss den Detailvorgaben des Bundes waren bedauerlicherweise in den im Rahmen des NFA 2008 eingeforderten Behindertenkonzepten keine Überlegungen zur Behindertengleichstellung gefordert. Trotzdem wurde das Thema von verschiedenen Kantonen aufgegriffen, am weitgehendsten von Neuenburg, Basel-Stadt und Baselland. Weitere Kantone stellen ausführliche Überlegungen dazu an oder bekennen sich summarisch zu Teilhabe, Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Sehr häufig wird der Behindertensbegriff an die BehiG-Definition angelehnt. Es hat sich auch hier also einiges, wenn auch sehr unterschiedlich viel bewegt.

■ **Erarbeitung von weiteren Grundlagen und Arbeitsinstrumenten:** Die ersten zehn Jahre BehiG waren in vielen Bereichen geprägt von Grundlagenarbeiten. 4 Kantone geben in der Befragung an, dass das BehiG ihre **Leitbilder** im Bereich der Behindertenpolitik mitgeprägt habe. Bei 7 Kantonen und 2 Städten wurden **Massnahmenpläne** durch das BehiG beeinflusst. Im **Baubereich** wurden sowohl für den Hochbau als auch für den Tiefbau **Umsetzungsnormen** erarbeitet (SIA 500; VSS SN 640 075). Verschiedene Behörden vom Bundesamt für Strassenverkehr (ASTRA) über Kantone bis zu Städten, aber auch die Baufachstellen der Behindertenorganisationen haben **Richtlinien, Instrumente und Arbeitshilfen** entwickelt. Im **öffentlichen Verkehr** hat Zürich von den Kantonen die umfassendste **Umsetzungsplanung**. Richtlinien und Arbeitshilfen zu Bus- und Tramhaltestellen liegen auch aus anderen Kantonen und Städten vor. Im Bereich der **Bildung** auf Sekundarstufe II sind das **Handbuch** zum Nachteilsausgleich in der Berufsbildung (2013) und die darauf basierende **Empfehlung** Nr. 7 der Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) (2014) Meilensteine. Wenige Kantone hatten bereits zuvor Richtlinien oder Merkblätter zum Nachteilsausgleich. Im Bereich **Erwerb** beim Bund wurde die BehiG-Umsetzung in die **Personalstrategie** integriert, es wurden erste Massnahmen evaluiert und eine **Zielvorgabe** (1-2% Beschäftigte mit Behinderungen) sowie ein **Gesamtkonzept** «Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen» verabschiedet. Im IKT-Bereich wurden die erwähnten **Standards** zur behindertengerechten Technologienutzung erarbeitet.

■ **Alltägliche Umsetzung in den Regelstrukturen:** Dazu sind Angaben aus den Bereichen Bau, öffentlicher Verkehr und Bildung verfügbar. Für Erwerbsleben und Dienstleistungen sind keine Informationen vorhanden.

Im **Baubereich** ist die Zahl der relevanten Bewilligungsverfahren nirgends statistisch erfasst. Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen schätzt, dass sie zwischen 12'000 und 15'000 pro Jahr liegt. Bei 3'000 bis 4'000 dieser Verfahren sind die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen in irgendeiner Form involviert. Der Anteil ist je nach Kanton sehr unterschiedlich. Die Qualität der Umsetzung in den Bewilligungsverfahren wird nirgends erfasst.

Im **öffentlichen Verkehr** waren Ende 2014, also ein Jahr nach Ablauf der Frist, 80% bis 90% der **Kommunikationssysteme und Billettausgaben** gemäss BAV BehiG-konform. Die Differenz zu 100% erklärt sich mit Fällen, in denen eine fristgerechte Anpassung als nicht verhältnismässig erachtet wurde. Betreffend **Anpassungen an den Fahrzeugen** waren Ende 2014 gemäss BAV 70% der Züge BehiG-konform. Bei den Bussen waren die meisten Fahrzeuge angepasst, von den Trams rund 70%. Oft sind bis auf Weiteres sogenannte Sänftentrans im Einsatz, bei denen ein niederfluriger Zwischenwagen eingefügt wird. Alle Seiten gehen davon aus, dass fahrzeugseitig die Umsetzungsfrist des BehiG eingehalten werden kann (für Menschen mit Behinderungen autonom nutzbare Flugzeuge bestehen derzeit jedoch keine). Bei den **Anpassungen an der ÖV-Infrastruktur** ist die Umsetzung des BehiG weniger weit. Ende 2014 waren etwa 50% der Bahnhöfe mit 70% des Kundenvolumens angepasst. Bei den zehn grössten Stationen ausser Bern ist die Infrastruktur hindernisfrei. Wie das BAV klarstellt, sind die einfacheren Bahnhöfe, wo ohnehin Anpassungen nötig waren, erledigt. Die technisch schwierigeren und teuren Anpassungen stehen noch an. Von den Tramhaltestellen waren Ende 2014 erst in Genf deutlich mehr als die Hälfte angepasst. Am

wenigsten weit ist die Umsetzung bei den schweizweit schätzungsweise 25'000 Bushaltestellen, insbesondere wenn sie nicht in Städten liegen. Wo der öffentliche Verkehr für Menschen mit Behinderungen nicht autonom nutzbar ist, wurden teilweise **Ersatzmassnahmen** getroffen. Dazu gehören das Call Center Handicap der SBB sowie ihre Mobilitätshelfer an 168 Stützbahnhöfen, die 2014 durchschnittlich 350 Hilfestellungen pro Tag erbrachten. Call Centers bestehen auch bei anderen Verkehrsunternehmen. Weiter gibt es vielerorts spezielle Fahrdienste für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen. Ihre Leistungen sind mitunter beschränkt und erfolgen nicht zum ÖV-Tarif.

Bei der nachobligatorischen **Bildung** auf Sekundarstufe II sind die Zahl der integriert Ausgebildeten sowie die konkret umgesetzten Massnahmen zum Nachteilsausgleich gestiegen. Quantitative Angaben sind jedoch kaum je verfügbar.

Die in den Regelstrukturen umgesetzten Aktivitäten und Massnahmen kamen bei Bau und ÖV insbesondere Menschen mit Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen zugute. Im Bildungsbereich ist das Spektrum breiter. Insbesondere spielen auch Lern- und psychische Behinderungen eine Rolle.

■ **Häufigkeit sonstiger Massnahmen:** Im Rahmen der Evaluation wurden einzelne interessante Ansätze im Umfeld staatlichen Handelns eruiert. So wurde in der Stadt Bern ein Modell zur zusätzlichen Subventionierung von Kinderkrippen eingeführt, wenn sie Kinder mit Behinderungen integrieren. In einzelnen Kantonen wurden die im Berufsbildungsgesetz vorgesehenen individuellen Unterstützungsmassnahmen für Lernende mit Behinderungen aktiviert sowie Angebote im Sinne von Supported Education insbesondere auch für Jugendliche mit psychischen Behinderungen geschaffen. Im Kanton Aargau wurde an einer Mittelschule ein Stützpunkt für Hörbehinderte eingerichtet, die integriert geschult werden, wie auch die Möglichkeit, an der gewöhnlichen Maturitätsschule für Erwachsene die Matur in Gebärdensprache zu absolvieren.

■ **Zielvorgaben und ihre Zielerreichung:** Eigentliche Zielvorgaben gibt es nur in wenigen Bereichen. Im **Baubereich** haben die Städte Zürich und Basel Strategien entwickelt und Gelder bereitgestellt, um ihre noch nicht behindertengerechten öffentlichen Gebäude mit Publikumsverkehr auch ausserhalb von anstehenden Sanierungen anzupassen. Die Umsetzungsphase ist noch nicht abgeschlossen. Im Tiefbaubereich werden in den grossen Städten (z.B. Bern, Zürich) Grundlagen und Umsetzungskonzepte für einen hindernisfreien öffentlichen Raum erarbeitet, wobei für die Anpassung von Tram- und Bushaltestellen die Frist von Ende 2023 gesetzt ist. Denn im **öffentlichen Verkehr** sind die Zielvorgaben relativ klar durch die Definition gesetzlicher Umsetzungsfristen. Bei Ablauf der **ersten Frist** für Kommunikationssysteme und Billettausgabe **Ende 2013** war die Umsetzung nicht vollständig. Inzwischen hat sich die Situation verbessert. Die Nachrüstung wird jedoch noch die nächsten Jahren in Anspruch nehmen. Die **zweite Frist Ende 2023** sollte fahrzeugseitig eingehalten werden können (ausser Flugzeuge). Grössere Schwierigkeiten sind bei der fristgerechten Anpassung der baulichen Infrastruktur absehbar. Zielvorgaben im **Erwerbsbereich** bestehen in der Form von **Beschäftigungsquoten** beim Bund (1-2% bis 2015) und der Stadt Bern (0.5% bis 2017, 1% bis 2020). Beide liegen weit unter dem Niveau der vergleichbaren deutschen Quote. Die Vorgabe beim Bund wurde erreicht, das Ergebnis in der Stadt Bern ist noch offen.

■ **Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Behörden:** Im Rahmen der Verpflichtung durch Artikel 5 des BehiG, sind die Kantone aufgerufen, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die einzelnen Behörden waren dabei jedoch abhängig von politischen Aufträgen, erteilten Kompetenzen und gesprochenen Krediten. In der Behördenpraxis der letzten zehn Jahre stellt die Evaluation grosse Unterschiede beim Grad behördlicher Aktivität fest. Es wird sowohl proaktives vorausschauendes Handeln als auch reaktives abwehrendes Verhalten berichtet. Entscheidend war für Pioniertaten oft die Kombination des Engagements einzelner Personenkreise innerhalb und ausserhalb der Verwaltung mit der Unterstützung durch die jewei-

ligen Regierungen. Dabei haben Anstösse durch die regionalen Behindertenkonferenzen und der Austausch mit ihnen immer wieder auch eine grosse Rolle gespielt.

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

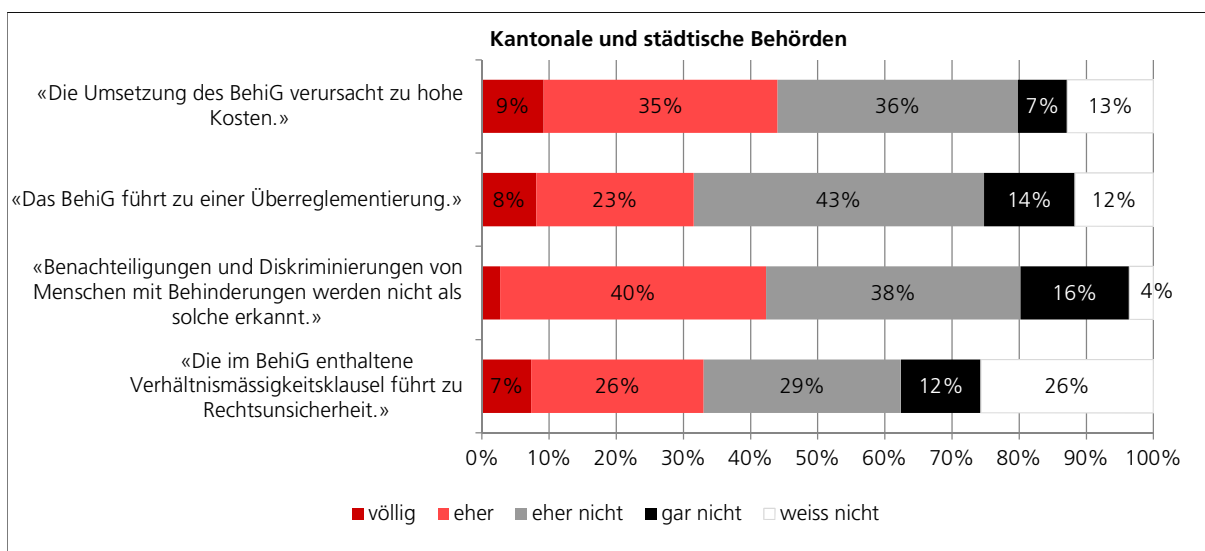
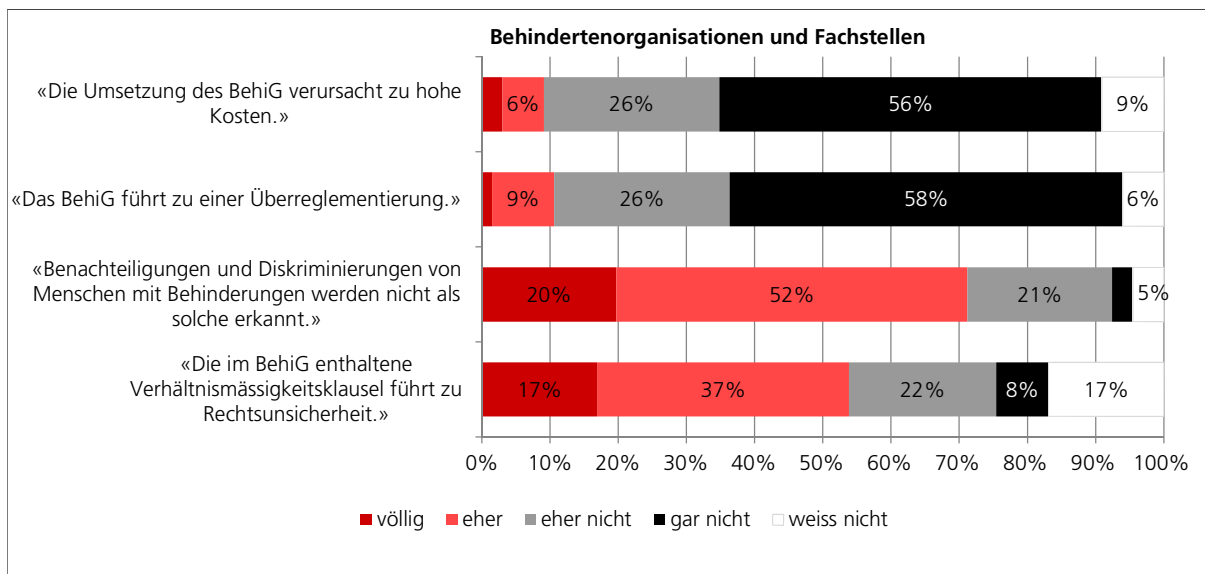
■ **Monitoring und Controlling:** Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat aufgrund bestehender Datengrundlagen Indikatoren zur Situation von Menschen mit Behinderungen aufgebaut und verfolgt deren Entwicklung. Dadurch lässt sich beispielsweise zeigen, dass die Armutsgefährdung von in Privathaushalten lebenden Menschen mit Behinderungen grösser ist als bei der Gesamtbevölkerung und nach 2009 zugenommen hat. Zu hoffen ist, dass sich die Datengrundlagen des BFS in Zukunft laufend verbessern lassen. Ein breites Monitoring zum Umsetzungsprozess des BehiG besteht dagegen in keinem der untersuchten Sachbereiche. Einzelne Kantone und Städte verfügen jedoch über die einen oder anderen Angaben. Insbesondere verfügt im **öffentlichen Verkehr** auch das zuständige Bundesamt für Verkehr (BAV) als Aufsichtsbehörde nicht über ein Controlling der noch ausstehenden Anpassungen. Weil auch der Bundesrat festgestellt hat, dass die Arbeiten zur Anpassung der Anlagen beschleunigt werden müssen, fordert es nun jedoch Umsetzungskonzepte der Verkehrsbetriebe an, die einen Gesamtüberblick über die Umsetzungsfristen und den Finanzierungsbedarf bei allen Bahnen erlauben werden. Bereits ein eigenes Controlling haben die Abteilung Infrastruktur der SBB und der Zürcher Verkehrsverbund ZVV. Von den Städten geben Basel und Zürich an, über ähnliche Angaben zu verfügen. Im **Bildungsbereich** werden Angaben zum Nachteilsausgleich praktisch nirgends systematisch erhoben.

Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Umsetzung

In den Befragungen und Expertengesprächen wird immer wieder betont, ein wichtiger Einflussfaktor auf die BehiG-Umsetzung seien einzelne **Personen**. Dies ist gleichzeitig ein Hinweis darauf, dass die strukturelle Verankerung des Themas noch nicht überall erfolgt ist. Ein zweiter in allen Bereichen genannter Faktor ist die bereits ausgeführte **Akzeptanz** des BehiG in den Sachbereichen. Über mögliche Negativaspekte des Gesetzes, die sich als Stolpersteine auswirken können (vgl. **Abbildung 68**) gehen die Meinungen auseinander. Die Behindertenorganisationen und Fachstellen sind zu 82% nicht der Meinung, das BehiG verursache zu hohe **Kosten**. Unter den Behörden sind es nur 44%, also weniger als die Hälfte. Ein Grund für den grossen Unterschied dürfte darin liegen, dass unter den Behörden ein relativ grosser Teil für die Bereiche Bau und öffentlicher Verkehr zuständig ist, in denen im Vergleich zu den übrigen Regelungs-bereichen des BehiG effektiv relativ hohe Kosten involviert sind.

Dagegen sind Behindertenorganisationen und Fachstellen wie auch die involvierten Behörden mehrheitlich nicht der Meinung, dass das BehiG zu einer **Überreglementierung** führe. Dass Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit **Behinderungen nicht als solche erkannt** werden, bejahen 72% der Organisationen und Fachstellen, aber nur 43% der Behörden. Dieser Unterschied könnte wiederum mit den unterschiedlichen Aufgabenfeldern zu tun haben. Auch dass die im BehiG enthaltene **Verhältnismässigkeitsklausel** zu Rechtsunsicherheit führt, bestätigen die Organisationen und Fachstellen mit 54% stärker als die Behörden mit 33%. Auf beiden Seiten kann dies ein erheblicher Teil jedoch nicht einschätzen.

Abbildung 68: Mögliche Negativaspekte des BehiG, die als Stolpersteine bei der Umsetzung wirken können



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden
 Basis: Antworten von 66 Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie von 111 kantonalen und städtischen Behörden

■ **Weitere Einflussfaktoren in einzelnen Sachthemen:** Im **Baubereich** ist die Verankerung einer systematischen Kontrolle im Baubewilligungsverfahren relevant dafür, wie gut die Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen eingehalten werden. Zudem wird der breite Behinderungsbegriff des BehiG, der auch Alterseinschränkungen umfasst, von den Expert/innen als dem Anliegen förderlich erachtet, weil dadurch eine grosse Personenzahl von den Anpassungen profitiert. Zudem wird angeführt, dass eine frühe Involvierung von Bauberatungsstellen und Betroffenenvertretungen in die Planung häufig zu besseren Lösungen führe. Beim **öffentlichen Verkehr** sind die Kosten der BehiG-Umsetzung ein zentraler Punkt. Sie hängen ihrerseits damit zusammen, welche Anpassungen als verhältnismässig eingestuft werden und ob sie im Rahmen des regulären Substanzerhalts erfolgen oder vorgezogen werden. Als Hemmnis für die Umsetzung erweist sich zudem das ungelöste technische Problem der Perronanpassung in Bahnhöfen in einer Kurve, weil die Züge in der Kurve schräg stehen. Die SBB allein haben 150 solche Bahnhöfe. Inzwischen ist auch die Logistik zum unüberwindlichen Hindernis für eine vollständige Anpassung der Infrastruktur innerhalb der BehiG-Frist geworden. SBB und BAV erklären übereinstimmend, dass es nicht mög-

lich ist, bei laufendem Verkehr in so kurzer Zeit so viele Bahnhöfe umzubauen. Dagegen sind die Verkehrsunternehmen heute grundsätzlich motiviert, das BehiG umzusetzen, weil sie darin auch Vorteile für sich selber sehen. Im **Bildungsbereich** bedingt der Föderalismus, dass jeder Kanton selber Vorgaben entwickelt. Die Empfehlungen zum Nachteilsausgleich, die nun auf nationaler Ebene erarbeitet wurden, werden diesen Prozess nach Einschätzung der Expert/innen erleichtern. Als wichtig erwähnt wurde auch der Austausch auf interkantonaler und innerkantonaler Ebene sowie spezialisierte Fachstellen und Strukturen an den einzelnen Bildungsinstitutionen. Verschiedentlich haben konkrete Einzelfälle das Handeln der Akteure stark beeinflusst. Auch die verstärkte integrative Schulung in der Grundschule hat den Handlungsdruck auf Sekundarstufe II erhöht. Widerstände stellen die Berufsbildungsbehörden teilweise bei den Berufsverbänden fest, die eine Abwertung der Bildungsabschlüsse befürchteten. Auch der Überlastung von Lehrpersonen sei angemessen Rechnung zu tragen. Im **Erwerbsbereich** wird der Einfluss des BehiG auf die Veränderung der Situation von Menschen mit Behinderungen insgesamt als eher gering erachtet. Als Einflussfaktoren auf die Umsetzung des BehiG bei **staatlichen Dienstleistungen** werden oft fehlende Fachkompetenz der Kantons- und insbesondere Gemeindeverwaltungen gesehen. Bei der vertieft analysierten Kommunikation und Information öffentlicher Stellen (IKT) haben sich die Standardisierungen grundsätzlich ausbezahlt. Auch wenn die Umsetzung nicht abgeschlossen ist, wurde doch eine Basis gelegt, auf die aufgebaut werden kann.

Gesetzgeberische Entwicklungen seit Erlass des BehiG

Die Übernahme und Konkretisierung der Behindertengleichstellung in andere Gesetze ist ein wichtiges Ziel des BehiG (Art. 5), das auch schon in Artikel 8, Absatz 4 der Bundesverfassung verankert ist. Seit seinem Inkrafttreten kam es zu folgenden gesetzgeberischen Entwicklungen, die direkt oder indirekt vom BehiG beeinflusst sind:

■ **Bundesebene:** Zeitgleich mit dem BehiG traten bereits davon inspirierte Umsetzungsbestimmungen im **Bundesstatistikgesetz** in Kraft. Auch in den Botschaften zur 5. und 6. Revision des **Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung** wurde auf das BehiG Bezug genommen bei der Argumentation die Entwicklung der IV in eine Eingliederungsversicherung und der Einführung eines Assistenzbeitrags. Wichtig für die künftige Entwicklung der Behindertenpolitik dürfte zudem die Ratifizierung der **UNO-Behindertenrechtskonvention** sein, die für die Schweiz seit Mai 2014 gilt. Im Bereich des **öffentlichen Verkehrs** wurden die Vorschriften im **Seilbahngesetz** konkretisiert und in der Luftfahrt die **EU-Verordnung über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität** übernommen. Darüber hinaus gab es verschiedene eher technische Anpassungen. Im **Bildungsbereich** wurden wichtige Bestimmungen ins zeitgleich mit dem BehiG in Kraft getretene **Berufsbildungsgesetz** und das noch nicht in Kraft getretene **Weiterbildungsgesetz** aufgenommen. Im **Erwerbsbereich** wurde das Bundespersonalrecht angepasst. Im Bereich staatlicher Dienstleistungen hat der Bund spezifische rechtliche Bestimmungen im Bereich Information und Kommunikation, im Fernmelderecht, im Steuerrecht und im Bereich Radio und Fernsehen erlassen.

■ **Kantone:** Auf der Ebene der Kantone wurden **keine dem BehiG analogen Gesetze** geschaffen, die in ähnlich breiter Weise Grundlage und Konkretisierung für eine Behindertenpolitik im Kompetenzbereich der Kantone bilden. Aber **12 Kantone** haben **Bestimmungen auf Verfassungsebene** aufgenommen, welche Kanton und Gemeinden dazu verpflichten, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu ergreifen. **5 Kantone** haben allgemeine **Regelungen auf Stufe Gesetz** eingeführt. Im **Baubereich** wurden zahlreiche kantonale Baugesetze angepasst. Häufig ging es um Konkretisierungen oder formale Verweise auf die Anwendbarkeit des BehiG und der Umsetzungsnorm SIA 500, die in gewissen Punkten etwas weiter geht. Einzelne Kantone haben auch Bestimmungen zur hindernisfreien Ausgestaltung des öffentlichen Raums aufgenommen. Im Wohnungsbau haben 14 Kantone die Untergrenze

angepasst, ab der eine behindertengerechte Anpassung verlangt wird. Dabei ging es nicht immer um die Verschärfung der früheren Bestimmungen. In verschiedenen Kantonen wurde die Untergrenze aufgrund des BehiG auch erhöht. In vier Kantonen wurden neue Vollzugsregelungen eingeführt, welche die Information der Bauberatungsstellen vorschreiben sowie ihren freiwilligen oder verpflichtenden Beizug festlegen. Ein Kanton sieht neu die Möglichkeit für Behindertenorganisationen und Betroffene vor, bei öffentlich zugänglichen Gebäuden die Beseitigung von Hindernissen zu beantragen. Im **Bildungsbereich** hat ein Kanton Bestimmungen ins Berufsbildungsgesetz aufgenommen, 11 Kantone nahmen im Mittel- und Hochschulrecht Anpassungen vor. Im **Erwerbsbereich** haben 6 Kantone Regelungen im Personalrecht getroffen, die jedoch nirgends verbindliche Beschäftigungsquoten enthalten. Nur ein Kanton hat in einem Behindertenintegrationsgesetz auch Regelungen für nicht beim Kanton beschäftigte Arbeitnehmende mit Behinderungen geschaffen. 5 Kantone verankerten Regelungen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen im Sozialhilferecht. Im Bereich **staatlicher Dienstleistungen** haben sich vier Kantone auf Verfassungsstufe explizit zu einer behindertengerechten Dienstleistungserbringung verpflichtet.

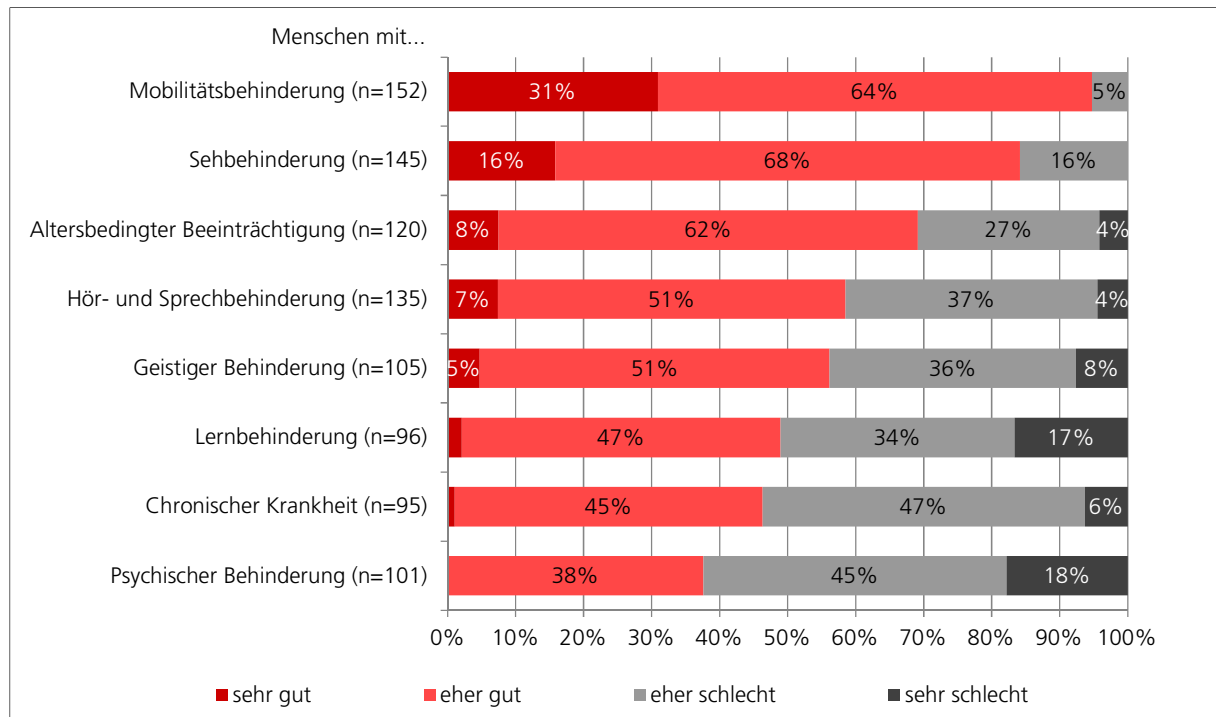
Es zeigte sich jedoch auch, dass bei der Erarbeitung und Revision von Gesetzen nach wie vor nicht systematisch an Menschen mit Behinderungen gedacht wird. Trotz der obigen Aufzählung ist die Umsetzung dieser Vorgabe also unvollständig.

13.4 Durchsetzung

■ **Einschätzungen zum Schutzgehalt des Behindertengleichstellungsrechts:** Die befragten Organisationen und Fachstellen sind sich überwiegend einig, dass es das Behindertengleichstellungsgesetz braucht. Lediglich ein kleiner Teil qualifiziert den verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz als ausreichend. Während knapp die Mehrheit der Befragten der Meinung ist, dass die Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes von Benachteiligung betroffenen Menschen mit Behinderungen grundsätzlich einen genügenden Schutz bieten, schätzt ein Drittel den Schutz als eher ungenügend ein. Zu den im Gesetz vorgesehenen Rechtsansprüchen und Konfliktlösungsinstrumenten äussern sich die Befragten mehrheitlich kritisch. Nur der kleinere Teil ist der Meinung, dass sich die meisten Konfliktsituationen mit dem Behindertengleichstellungsgesetz befriedigend lösen lassen. Während das Benachteiligungsverbot bei der Nutzung des öffentlichen Verkehrs und der Mobilität im öffentlichen Raum mehrheitlich als gut beurteilt wird, sind die Einschätzungen beim Zugang zu Bauten mit Publikumsverkehr, Wohnbauten und Gebäuden mit Arbeitsplätzen sowie staatlichen Dienstleistungen knapp positiv. Als ungenügend wird der Diskriminierungsschutz bei privaten Dienstleistungen beurteilt.

Die **Wirksamkeit des BehiG für verschiedene Gruppen** von Menschen mit Behinderungen unterscheidet sich stark (vgl. **Abbildung 69**). 95% aller Befragten, die eine Einschätzung abgeben, sind der Meinung, Menschen mit Mobilitätsbehinderungen würden eher oder sehr gut geschützt. Es folgen Sehbehinderungen mit 84% sowie altersbedingte Beeinträchtigungen mit 70%. Etwas über 50% liegen noch Hör- und Sprechbehinderungen sowie geistige Behinderungen. Bei den übrigen Kategorien sind nicht einmal die Hälfte der Befragten der Meinung, diese Gruppen würden durch das BehiG gut geschützt. Es handelt sich hier um Menschen mit Lernbehinderungen (48%), chronischen Krankheiten (46%) und insbesondere mit psychischen Behinderungen (38%).

Abbildung 69: Wie gut werden verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderungen durch das BehiG geschützt?



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie der kantonalen und städtischen Behörden
Basis: Antworten aller befragten Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Behörden, ohne «weiss nicht»

Es bestehen keine gesicherten Daten darüber, inwieweit die bestehenden Benachteiligungs- und das Diskriminierungsverbote in der Praxis eingehalten werden. Ein Indiz dafür sind jedoch die Häufigkeit und die Themen von Konflikten sowie der Umgang damit:

■ **Häufigkeit und Themen von Konflikten:** Im Ganzen hatten vier Fünftel aller befragten Behindertenorganisationen und Fachstellen bei ihrer Arbeit in den vergangenen zehn Jahren mit Konfliktfällen um eine Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund des BehiG zu tun. Am konfliktfernen sind die Bauberatungsstellen, von denen gut die Hälfte oft oder sehr oft bei Konflikten involviert ist. Auch praktisch alle Behindertenkonferenzen hatten mit Konfliktfällen zu tun, allerdings weniger häufig. Die übrigen Behindertenorganisationen und Fachstellen haben unterschiedlich grosse Erfahrung mit Streitfällen. Etliche haben bei ihrer Tätigkeit selten oder nie mit BehiG-Konfliktfällen zu tun, insbesondere Gesundheitsligen und Altersorganisationen. Bei Fällen von Benachteiligungen oder Diskriminierungen verweisen viele an die grösseren Organisationen oder Fachstellen, die entsprechend häufig bei Konfliktfällen involviert sind. Vergleichsweise wenig Erfahrungen mit BehiG-Fällen haben auch freiberufliche Anwälte/innen (39 berichtete Beratungsfälle und 23 Gerichtsfälle). Unter den Behörden waren vor allen die Bau- und Bildungsbehörden häufiger in Konfliktfälle involviert, während im öffentlichen Verkehr Konflikte eher direkt mit den Verkehrsunternehmen geregelt werden. Themen der Konflikte waren häufig ÖV und Bau, aber auch Fragen des Bildungswesens sowie staatliche und private Dienstleistungen.

■ **Umgang mit Konflikten:** Weitaus am häufigsten werden Fälle berichtet, bei denen es zu einer informellen Konfliktlösung mit den Beteiligten ohne anschliessende Beschwerde oder Klage kommt. Knapp die Hälfte der Antwortenden war zudem in Streitfälle involviert, bei denen die Behörden eine Verfügung erlassen haben, ohne dass anschliessend Beschwerde oder Klage eingereicht wurde (44%). Ein Beispiel dafür sind Baubewilligungen, die mit entsprechenden Auflagen zur Umsetzung behindertengerechter Anpassungen versehen werden. Die Häufigkeit von Gerichtsverfahren vorgelagerten informellen oder forma-

lisierten Konfliktlösungen insbesondere durch Gespräche und Verhandlungen dokumentiert deren grosse Bedeutung. Es wird allerdings betont, dass die Verhandlungsbereitschaft eng damit zusammenhängt, dass ein Rechtsverfahren möglich ist. Recht häufig werden denn auch Fälle berichtet, bei denen Verbandsbeschwerde oder -klage eingereicht wurde (60%), gefolgt von Fällen, bei denen die Betroffenen Beschwerde oder Klage eingereicht haben (40%). Hier sind jeweils die Fälle mitgezählt, in denen die Rekursinstanz eine Behörde und noch kein Gericht ist. Zwei Fünftel der Befragten haben auch Fälle von Benachteiligung oder Diskriminierung erlebt, in denen nichts unternommen wurde. Sie betrafen häufig den Bereich privater Dienstleistungen, in dem das BehiG keine Veränderung der Verhältnisse ermöglicht.

■ **Bei Gerichten eingereichte Beschwerden und Klagen:** Die Gerichtsumfrage sowie die ergänzende Datenbankrecherche haben **insgesamt 71 Gerichtsfälle** ergeben, in denen eine Verletzung des BehiG und/oder des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots gerügt wurde. Von diesen waren die grosse Mehrheit Individualbeschwerden, 12 Verfahren wurden mittels Verbandsbeschwerden bzw. -klagen gemäss BehiG und 1 als Verbandsbeschwerde nach allgemeinem Verwaltungsrecht anhängig gemacht.

■ **Themen der Gerichtsfälle:** Von den **Verbandsbeschwerden und -klagen** betrafen neun den Bereich Bau, drei den öffentlichen Verkehr und eine eine private Dienstleistung. In den ersten beiden Bereichen gab es keine Individualverfahren vor Gericht, was mit der sachlich komplexen Materie und dem überindividuellen Charakter von allgemein zugänglichen Infrastrukturen zu tun haben dürfte. Die kleine Zahl bedeutet jedoch nicht, dass es grundsätzlich zu weniger Konflikten kam oder dass weniger Sachfragen gerichtlich geklärt werden konnten als in den folgenden Bereichen, bei denen Individualklagen und -beschwerden wichtig waren. Vielmehr handelt es sich mehrheitlich um exemplarische Verfahren, die wichtige Sachfragen aufgriffen.

Von den **Individualklagen und -beschwerden** betrafen 29 den Bildungsbereich, davon 19 Fragen der Integration und Gewährung sonderpädagogischer Massnahmen in der Grundschule und 10 das Recht auf Prüfungsanpassungen im nachobligatorischen Bereich. 24 Fälle betrafen staatliche Dienstleistungen (inkl. 8 Einbürgerungsfälle, 10 soziale Sicherheit) und in 2 ging es um private Dienstleistungen. Im Erwerbsbereich kam es zu einem BehiG-Fall gegen ein Bundesbehörde; ferner wurden exemplarisch je ein Fall zur Kündigung eines Arbeitsverhältnisses bei einem Kanton und in der Privatwirtschaft analysiert. In der Mehrheit aller Fälle wurde verlangt, die Benachteiligung zu beseitigen oder zu unterlassen, bei den privaten Dienstleistungen und den Erwerbsfällen wurde eine Entschädigung begehrt.

■ **Entscheide:** Die Verfahren ziehen sich teilweise über mehrere Instanzen. Von den 71 Fällen kam es in 33 letztendlich zu einer vollständigen oder teilweisen Gutheissung der Rechtsbegehren der Menschen mit Behinderungen bzw. der Behindertenorganisationen.

■ **Bewährung der Instrumente zur erleichterten Durchsetzung von Rechtsansprüchen:** Die **Unentgeltlichkeit des Verfahrens** nach Behindertengleichstellungsgesetz wird positiv bewertet. Die meisten Befragten sind der Ansicht, dass dies die Durchsetzung der BehiG-Rechtsansprüche wesentlich erleichtert. Zum **Verbandsbeschwerderecht** äussern sich die Behindertenorganisationen und Fachstellen differenziert. Wirksamkeit wird insbesondere der Verbandsbeschwerde im Baubereich attestiert, wobei hier bereits die Einsprachen im Baubewilligungsverfahren eine wichtige Rolle spielen. Deutlich zurückhaltender wird die **Verbandsklage** bei Diskriminierungen im Rahmen privater Dienstleistungen eingestuft. Ein grosser Teil der Antwortenden ist nicht der Meinung, dass sie die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots wesentlich erleichtert. Diese Beurteilung dürfte vor allem mit den beschränkten Sanktionsmöglichkeiten sowie der fehlenden Verpflichtung zum Ergreifen von Anpassungsleistungen zu tun haben. Als wenig wirksam wird auch die **Pflicht zur schriftlichen Begründung einer Nichtanstellung beim Bund** eingeschätzt.

■ **Hürden für die Mobilisierung des Rechts:** Gemäss übereinstimmenden Einschätzungen von Behindertenorganisationen, Fachstellen und zuständigen Behörden sind den Betroffenen und ihren Angehörigen

gen ihre Rechtsansprüche aus dem BehiG kaum bekannt. Sodann ist es trotz Unentgeltlichkeit der Verfahren für Betroffene oft zu komplex und langwierig, aber angesichts der Anwaltskosten auch wenig lohnend, zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche ein Gerichtsverfahren anzustrengen. Dies insbesondere im Bereich privater Dienstleistungen, wo nur eine bescheidene Entschädigung erreichbar ist. Von Bedeutung sind teilweise auch Beweisschwierigkeiten. Zudem bestehen bereichsspezifisch prozessuale Hindernisse wie die Schwierigkeit, dass in den Auflagepläne von Bau- und Plangenehmigungsverfahren nicht alle für die Behindertengerechtigkeit wesentlichen Details ersichtlich sind.

■ **Ausreichen der Durchsetzungsinstrumente:** Gemäss Aussagen von Behindertenorganisationen werden Verbandsbeschwerden nicht zuletzt mit Rücksicht auf Spenderkreise und öffentliche Geldgeber zurückhaltend eingesetzt. Sie sehen sich hier in einem Dilemma. Auch von Behördenseite wird angeführt, man habe sich zu sehr auf Beschwerden und Klagen als Umsetzungsmechanismus des BehiG verlassen und die strukturelle Verankerung und alltägliche Umsetzung in den Regelstrukturen nicht adäquat verankert und finanziert. Dies wäre wichtig, weil oft schnellere Fortschritte möglich sind, wenn im Alltag kooperative Umsetzungsmechanismen gefunden werden. Gemäss übereinstimmenden Aussagen in den Experteninterviews sind zudem trotz Unentgeltlichkeit der Verfahren die Hürden hoch, individuell in einem Gerichtsverfahren gegen Benachteiligungen vorzugehen. Hier fehlen einfache und formlose vorgelagerte Konfliktlösungsmechanismen.

■ **Ausreichen der Rechtsansprüche und Sanktionen:** Die im BehiG vorgesehenen Benachteiligungsverbote sowie Ansprüche zur Beseitigung und Unterlassung von Benachteiligungen, die in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr sowie öffentliche Dienstleistungen (inkl. Bildung) bestehen, werden im Grundsatz als wirksam eingeschätzt. Mehr als die Hälfte der Antwortenden erachtet jedoch die bestehenden Klage- und Beschwerdemöglichkeiten bei Beschäftigungsverhältnissen nach Bundespersonalgesetz als ungenügend. Im übrigen Erwerbsbereich bestehen keinerlei Klage- und Beschwerdemöglichkeiten, sie konnten also auch nicht beurteilt werden. Im Bereich privater Dienstleistungen wird die Beschränkung des Rechtsanspruches auf eine Entschädigung im Umfang von maximal 5'000 CHF ohne Verpflichtung zu angemessenen Anpassungsleistungen durchwegs als ungenügend erachtet. Zudem deckt die Einschränkung des Diskriminierungsbegriffs auf krasse Fälle in diesem Bereich die meisten in der Realität relevanten Benachteiligungen nicht ab.

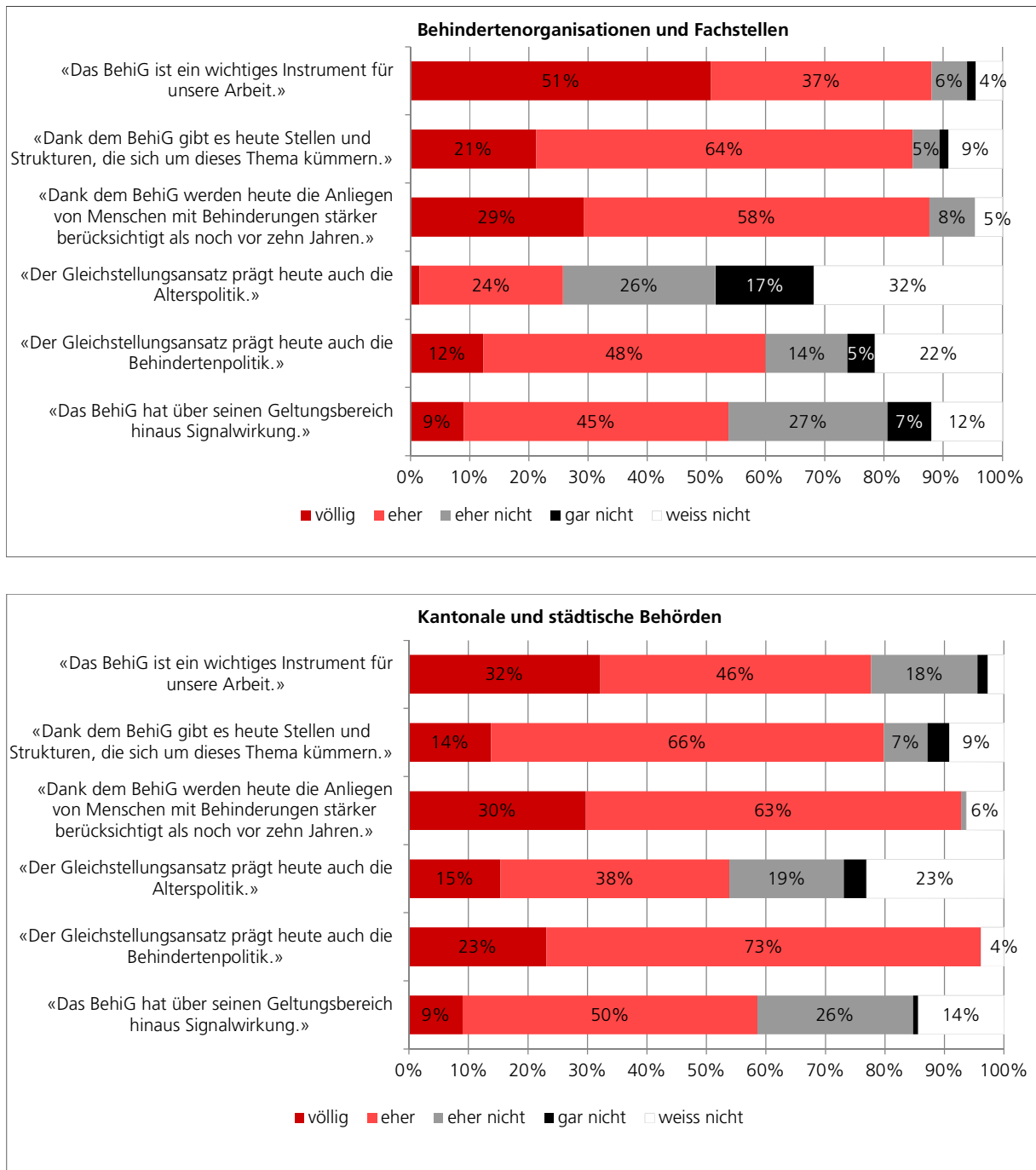
■ **Unterstützung:** Es wurden keine Fälle fehlender Unterstützung berichtet, auch in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen nicht. Die Überlastung der ehemaligen Fachstelle Egalité Handicap (heute Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap) wurde jedoch als Beschränkung erwähnt.

■ **Einschätzungen zu den Problemen der Durchsetzung des Rechts:** Neben fehlenden Rechtskenntnissen, komplexen und langwierigen Verfahren und einem ungünstigen Verhältnis von Aufwand und Ertrag führen die Befragten vor allem die Unsicherheit über den Ausgang der Verfahren als Problem auf, das in Zusammenhang steht mit der fehlenden Konkretisierung im BehiG selbst. Die Ungewissheit erhöht das finanzielle Risiko, welches die Betroffenen bei einer Niederlage in Form von Anwaltskosten trotz Unentgeltlichkeit des Verfahrens zu tragen haben. Mit Blick auf die Zukunft ist ausserdem relevant, wie die rechtsanwendenden Behörden die Vorgaben der seit Mai 2014 in Kraft stehenden UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) berücksichtigen.

13.5 Outcome und Nebeneffekte

Den Befragten wurden sechs allgemeine Aussagen **zur Wirksamkeit des Behindertengleichstellungsgesetzes** vorgelegt (vgl. **Abbildung 70**). Sehr hohe Zustimmungsraten erreicht, dass das BehiG ein wichtiges Arbeitsinstrument darstellt, dass es dank dem Gesetz heute Stellen und Strukturen gibt, die sich um das Thema kümmern, und dass dank ihm die Anliegen von Menschen mit Behinderungen heute stärker berücksichtigt werden als vor zehn Jahren.

Abbildung 70: Resultate und Wirksamkeit des Behindertengleichstellungsgesetzes



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden
 Basis: Antworten von 67 Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie von 112 kantonalen und städtischen Behörden

Dagegen prägt der Gleichstellungsansatz bis heute nicht auch die Alterspolitik, obwohl altersbedingte Einschränkungen ebenfalls erfasst werden. Relativ weit auseinander liegen die Einschätzungen zur Aussage, der Gleichstellungsansatz präge die gesamte Behindertenpolitik. Dies bestätigen nur 60% der Behindertenorganisationen und Fachstellen, aber 96% der befragten Behörden. Dass das BehiG eine Signalwirkung über den eigentlichen Geltungsbereich hinaus habe, bejahen nur gut die Hälfte aller Befragten.

Die zuständigen kantonalen und städtischen Behörden schreiben dem BehiG mehrheitlich einen positiven Einfluss auf die **Behindertenpolitik** zu. Verbesserungen in den letzten zehn Jahren werden auch in vielen Interviews mit Betroffenen festgestellt. Es gebe mehr Menschen mit Behinderungen, die integriert leben, und sie seien vermehrt im öffentlichen Raum sichtbar. Gerade in der jüngeren Generation wird eine zunehmende Offenheit gegenüber Menschen mit Behinderungen festgestellt. Es hätten sich aber auch Einstellungen und Erwartungen der Menschen mit Behinderungen selbst verändert, meinen verschiedene Interviewpartner/innen, und nicht zuletzt habe die früher eher karitativ bevormundende Haltung der Behindertenorganisationen teilweise einem anwaltschaftlicheren Ansatz Platz gemacht. Was sich umgekehrt nicht verändert oder sogar akzentuiert hat, ist die gesellschaftliche Stigmatisierung, insbesondere auch von Menschen mit psychischen Behinderungen.

Im **Baubereich** ist gemäss der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen die Akzeptanz des behindertengerechten Bauens in den letzten zehn Jahren gestiegen. Trotz der nur indirekten Wirkung des BehiG über die kantonalen Baugesetze erklärt auch knapp die Hälfte der kantonalen Baubehörden und ein deutlich höherer Anteil der Städte, dass es die Durchsetzung bestehender Mindeststandards erleichtert habe. Obschon im Hochbau kantonale Vorschriften oft schon vor dem BehiG bestanden, messen die Hochbaubehörden dem BehiG einen grossen Einfluss auf Veränderungen bezüglich des Zugangs zu Gebäuden bei, wobei sie diesen bei Wohnbauten als am tiefsten einschätzen. Unbestritten ist der positive Einfluss des BehiG auf Verbesserungen bezüglich der Mobilität im öffentlichen Raum. Die Gleichstellung ist in den Augen der meisten beteiligten Fachleute heute teilweise, aber nicht vollumfänglich realisiert. Es fehlen insbesondere nach wie vor genügend hindernisfrei zugängliche und anpassbare Wohnungen. In vielen Expertengesprächen wird der Baubereich dennoch als Beispiel angeführt, wo das BehiG etwas bewegt hat. Verbesserungen stellen auch die interviewten Menschen mit Behinderungen selber fest. Bei den Behörden hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Hindernisfreiheit nicht nur wenigen Menschen im Rollstuhl zu Gute kommt, sondern sehr vielen Personen, ob sie älter sind oder mit Kinderwagen oder Rollkoffer unterwegs. Dies hat nicht zuletzt auch das Image der Massnahmen verändert.

In ihrer Beurteilung der Resultate im **öffentlichen Verkehr** insgesamt bezeichnen die Expert/innen die Entwicklung bereits als Quantensprung, obwohl die zweite BehiG-Umsetzungsfrist erst Ende 2023 abläuft. Im Vergleich zu vor zehn Jahren hat sich die Benutzbarkeit aller Verkehrsmittel klar verbessert. Bei der verbesserten Benutzbarkeit des Bahn- und Busverkehrs wird von allen Seiten ein grosser Einfluss des BehiG eingeräumt. Etwas weniger ausgeprägt wird dies auch beim Tramverkehr so beurteilt. Bei Seilbahnen und Schiffen sind die Einschätzungen zurückhaltender. Der Einfluss des BehiG auf die Entwicklung beim Luftverkehr dagegen ist eher gering - hier war die entsprechende EU-Verordnung in der Praxis relevanter.

Bei der **nachobligatorischen Bildung** sieht der überwiegende Teil der Bildungsbehörden, Behindertenorganisationen und Fachstellen die Gleichstellung höchstens teilweise verwirklicht, in den letzten zehn Jahren wird jedoch eine gewisse Verbesserung festgestellt. Eindeutig an Bedeutung gewonnen hat das Thema Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen. Dem Behindertengleichstellungsgesetz messen die Befragten keinen sehr grossen Einfluss auf die Veränderungen zu.

In den letzten zehn Jahren haben sich die generellen **Erwerbschancen** von Menschen mit Behinderungen gemäss den meisten Behindertenkonferenzen und -organisationen kaum verändert. Teilweise wird eher eine Verschlechterung festgestellt. Da der Erwerbsbereich ausser beim Bund im BehiG nicht geregelt ist, wird auch dessen Einfluss auf die Veränderungen als eher gering erachtet. Bereits im Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) zur Umsetzung des BehiG in den ersten fünf Jahren von 2009 wurde festgestellt, dass die angestrebte Signalwirkung auf die Kantone im Sinne einer Selbstverpflichtung, die über das sowieso bestehende Diskriminierungsverbot hinausgeht, weitgehend ausgeblieben ist. Zumindest auf der Ebene gesetzgeberischer Massnahmen hat sich dies seither kaum verändert.

Die Gleichstellung ist im Bereich **privater Dienstleistungen im Alltagsbereich** heute höchstens teilweise (60% der Befragten) oder überhaupt nicht (40%) realisiert. Das BehiG wird in diesem Bereich übereinstimmend als nicht sehr wirksames Instrument zur Erreichung der Gleichstellung erachtet. In den Interviews mit Menschen mit Behinderungen selbst werden positive Veränderungen festgestellt, die mit der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien IKT zusammenhängen. Menschen, die im Umgang mit elektronischen Medien nicht versiert sind, profitieren von diesen Fortschritten allerdings weniger. Im Bereich der alltäglichen Dienstleistungen scheint das Einkaufen abgesehen von baulichen Hindernissen einigermaßen gut zu funktionieren, auch wenn Menschen mit Behinderungen auf die Unterstützung von Begleitpersonen, Verkaufspersonal und anderen Kund/innen angewiesen bleiben. Grössere Schwierigkeiten bestehen nach wie vor im Freizeitbereich. Zudem berichten verschiedene Personen von negativen Erfahrungen im Gesundheitswesen.

Inhaltliche Lücken und Probleme

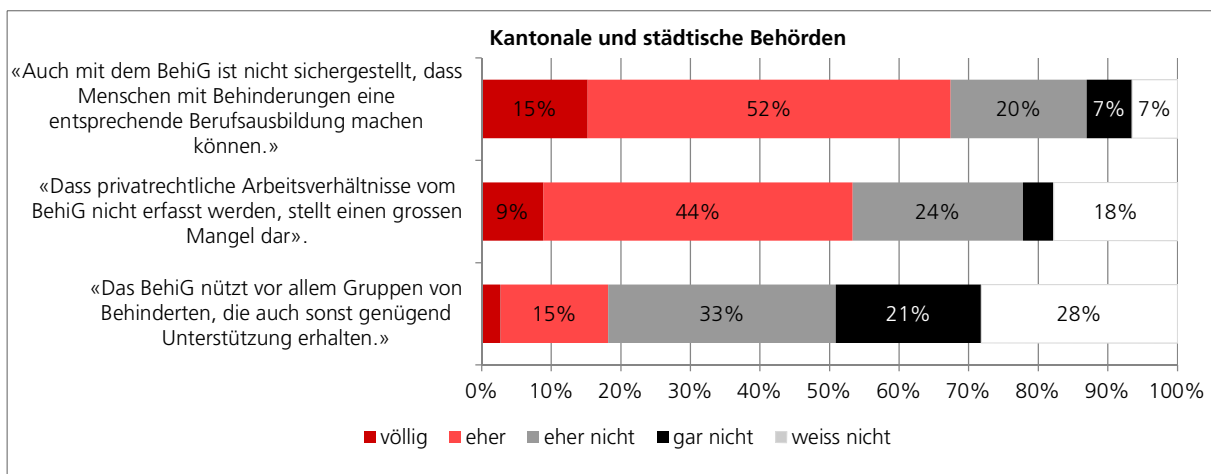
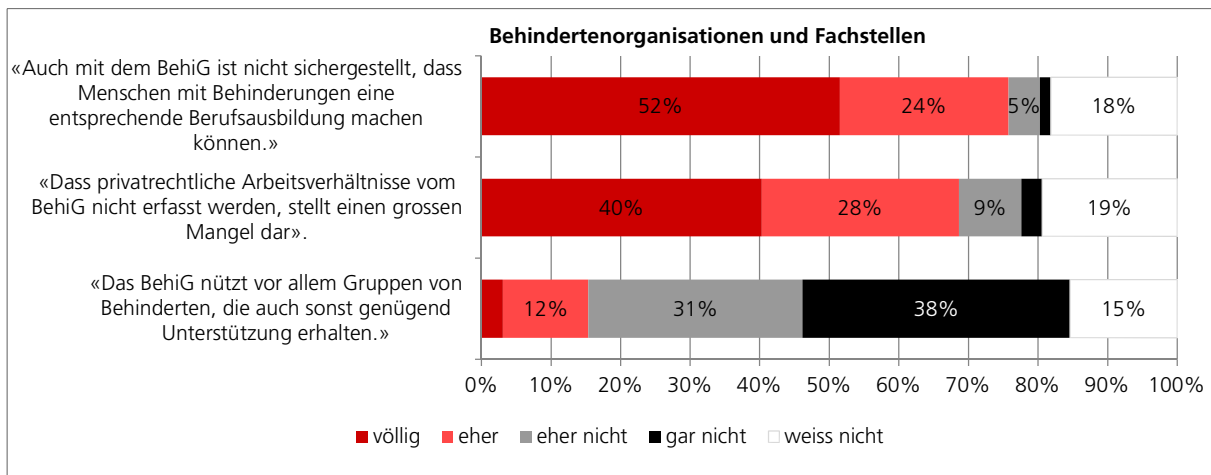
Inhaltliche Lücken und Probleme werden sowohl von den Behindertenorganisationen und Fachstellen als auch von den befragten Behörden im Bereich der Berufsbildung gesehen (vgl. **Abbildung 71**). Es herrscht grosse Übereinstimmung darin, dass auch das BehiG nicht sicherstellt, dass Menschen mit Behinderungen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung machen können. Zwei Drittel der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie gut die Hälfte der befragten Behörden sehen einen weiteren Mangel des BehiG darin, dass es privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nicht erfasst. Die Aussage, dass das Gesetz vor allem Gruppen von Behinderten nütze, die auch sonst genügend Unterstützung erhalten, lehnen Organisationen und Fachstellen wie Behörden dagegen mit grosser Deutlichkeit ab.

Bedeutung des Behindertengleichstellungsgesetzes

Wie erwähnt werden die Entwicklungen im Bereich der physischen Zugänglichkeit bei Bauten und Anlagen und im öffentlichen Verkehr grossmehrheitlich positiv gewertet. Hier hat das BehiG trotz manchmal nur indirekter Zuständigkeiten einiges in Bewegung gebracht. Doch auch darüber hinaus sei das Gesetz ein Signal gewesen, es habe das Thema gesetzt und stelle einen Schritt vorwärts dar - darin sind sich die meisten Interviewten einig. Für viele ist das Signal an sich schon von grosser Bedeutung. Es sei für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und das Empowerment von Betroffenen wertvoll und das BehiG wirke sich allein schon durch seine Existenz positiv auf das Selbstwertgefühl vieler Betroffener aus. Die Einschränkungen jener, die sich grundsätzlich positiv äussern, beziehen sich häufig auf die fehlende Konkretisierung und Verbindlichkeit. Das BehiG habe sehr viel gebracht, aber noch nicht konkrete Lösungen in allen relevanten Fällen. Wo klare Vorgaben existieren, wurde viel in Bewegung gesetzt - in weniger reglementierten Bereichen war dies kaum der Fall. Man ist unterwegs, man hat einen Anfang gemacht mit dem Gesetz, das ist auch der Tenor anderer Einschätzungen. Andere verweisen auf die Grenzen dessen, was ein Gesetz bewirken kann. Das BehiG habe den Anfang gemacht, aber es sei kein Wundermittel. Gleichstellung sei ein gesellschaftlicher Wert, den man nicht einfach über einen Gesetzestext realisieren könne. Aber das Gesetz sei eine wichtige Grundlage.

Gewisse **Erwartungen** von Seiten der Betroffenen sieht der EBGB-Leiter enttäuscht. Man habe gehofft, es fände nun eine generelle Hinwendung zur Gleichstellung statt über die Bereiche hinaus, die das Gesetz regelt. Dies sei kaum passiert. Es sei nicht alles so schnell gegangen, wie man das gern gehabt hätte, bestätigt der Präsident des Gleichstellungsrats, beurteilt die Resultate des BehiG aber trotzdem als sehr positiv. In einzelnen Bereichen wurden auch Erwartungen übertroffen. So erklärt die Vertreterin von avanti donne, vor allem in städtischen Gebieten seien die Fortschritte beim Abbau von physischen Hindernissen schneller erzielt worden als sie sich vorgestellt habe.

Abbildung 71: Probleme und Lücken des Behindertengleichstellungsgesetzes



Quelle: Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie Befragung der kantonalen und städtischen Behörden
Basis: Antworten von 67 Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie von 110 kantonalen und städtischen Behörden

Die **Befürchtungen** der Gegner waren bei der Einführung des BehiG einerseits, dass es unendliche Kosten nach sich ziehe. Es zeige sich nun aber, dass grössere Kostenfolgen sich weitgehend auf den öffentlichen Verkehr beschränken, erklärt der Leiter des EBGB. Andererseits gab es mit Blick auf die neuen Rechtsansprüche die Angst vor einer Prozessflut. Diese Befürchtung hat sich nicht erfüllt. Von den Selbsthilfeorganisationen her bestand die Befürchtung, dass bestimmte Gruppen von Betroffenen noch mehr an den Rand gedrängt würden, da sie nicht vom BehiG profitierten und über das neue Gesetz hinaus im Hinblick auf ihre Gleichstellung wenig getan wurde. Die Selbsthilfeorganisationen sehen diese Befürchtung ein Stück weit bestätigt, wenngleich das BehiG nicht eigentlich schuld sei an dieser Entwicklung. Sie sehen sich auch in ihrer Befürchtung bestätigt, dass Artikel 5 Absatz 1 zu «besonderen Bedürfnisse» von Frauen mit Behinderungen kaum etwas bewirkt. Ein Grund dürfte sein, dass kaum definiert ist, was diese besonderen Bedürfnisse sein sollen. Gefordert wird eine stärkere generelle Mitberücksichtigung von Frauen (und Männern) mit Behinderungen in der nicht behinderungsspezifischen Forschung sowie die aktive Einbindung von Betroffenen in Forschungsprojekte.

Insgesamt besteht Einigkeit, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen derzeit noch in keinem Lebensbereich realisiert ist, aber viele sehen gleichzeitig in den letzten zehn Jahren positive Entwicklungen. Sie erreichen jedoch nicht alle Behinderungsarten gleich gut. Gar keine positive Entwicklung macht die Vertreterin von Pro Mente Sana für Menschen mit psychischen Behinderungen aus. Das Stigma

psychischer Behinderungen bestehe nach wie vor und werde von der Politik ausgeschlachtet in der Scheininvalidendebatte. Das sei wohl kaum im Sinne des BehiG. Immerhin lässt sich feststellen, dass in vielen Bereichen eine Sensibilisierung stattgefunden hat und verschiedene Fachkreise und Behörden sich auch erstmals ernsthaft mit dem Anliegen auseinandergesetzt haben. Es wurden vielerorts Grundlagen erarbeitet, auf denen nun aufgebaut werden kann.

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

13.6 Interessante Ansätze aus dem internationalen Rechtsvergleich

Der Vergleich mit Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und den USA hat gezeigt, dass dort weiterführende Regelungen zur Tragweite der Diskriminierungsverbote, zu Rechtsansprüchen und Sanktionen sowie Verfahren und Durchsetzungsinstrumenten bestehen. Betroffen sind insbesondere die Bereiche private Dienstleistungen und Erwerb. Im Bereich **privater Dienstleistungen** sind dies insbesondere die **Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen**, die es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, eine Dienstleistung ohne Nachteil in Anspruch zu nehmen, **höhere Entschädigungen** sowie ein Anspruch auf **verhältnismässige Anpassungsleistungen**. Der Bereich **Erwerb** ist im Unterschied zur schweizerischen Rechtslage in den allen untersuchten Ländern ausdrücklich geregelt. Sämtliche Länder haben **Diskriminierungs- bzw. Benachteiligungsverbote** verankert. Darüber hinaus besteht die **Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen**, damit Mitarbeitenden mit Behinderungen die Arbeit ohne Benachteiligung ausüben können. Neben Ansprüchen auf Genugtuung und Schadenersatz verfügen alle Rechtsordnungen über einen Anspruch auf Beseitigung der Benachteiligung. Das deutsche und österreichische Recht kennen zudem **Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen** für Unternehmen ab einer bestimmten Grösse. Erfüllen sie die Quote nicht, haben sie in einem **Bonus-Malus-System** eine Ausgleichsabgabe bzw. -taxe zu entrichten, die zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen verwendet wird. Ferner sehen alle Rechtsordnungen **unternehmensinterne Anlaufstellen** vor, um den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderungen zu stärken. Des Weiteren gibt es im deutschen und österreichischen Recht **spezifische Verfahrensschritte, die bei einer Kündigung einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters mit Behinderung zu beachten sind**. Ziel der Verfahren ist es, Kündigungen nach Möglichkeit zu vermeiden.

Die **Durchsetzung** dieser Rechtsansprüche wird durch **niederschwellige Verfahren** erleichtert. In Grossbritannien und den USA bestehen spezialisierte unentgeltliche Rechtsberatungen. Ferner gibt es als Alternative zum Gerichtsverfahren oder diesem vorgelagert die Möglichkeit, sich unentgeltlich und weitgehend formlos an eine spezialisierte **Mediations- und Schlichtungsstellen** zu wenden. Zusätzlich existiert eine **Staatsanwaltschaft mit Untersuchungskompetenzen**, welche die Aufgabe hat, mögliche Verletzungen von Amtes wegen zu untersuchen. Gemäss Wirkungsstudien und Einschätzungen von Expert/innen sind diese niederschweligen Durchsetzungsmechanismen von zentraler Bedeutung.

Die untersuchten Rechtsordnungen sehen auch **Beweisführungserleichterungen** in Form einer Reduktion des Beweismasses auf die Glaubhaftmachung mit anschliessender Beweislastumkehr vor. Die Rechtslage ist damit in den Grundzügen mit der im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben verankerten Beweislastregelung im Bereich der Lohngleichheit vergleichbar.

13.7 Zusammenfassende Würdigung der Situation in den einzelnen Sachbereichen

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

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

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

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

Eine Knacknuss bleibt der **Erwerbsbereich**, was nicht dem BehiG anzulasten ist, da es diesen ausser beim Bund nicht regelt. Er war denn auch kein Schwerpunkt der Evaluation. Dennoch kamen im Rahmen der

Evaluation Betroffene und Expert/innen regelmässig darauf zurück. Gerade Menschen mit anderen Behinderungen als Mobilitäts- oder Sinneseinschränkungen führten diese Nichtzuständigkeit als Grund an, warum sie in ihrem eigenen Leben von Behindertengleichstellungsbemühungen nichts spürten. Auch viele Expert/innen unterstrichen den Handlungsbedarf schon beim Zugang zu Beschäftigung. Das BehiG hat hier am ehesten als Signal gewirkt, Gleichstellung überall einzufordern und sie nicht nur in ausgewählten Sachbereichen gesetzlich zu regeln und in anderen wichtigen Feldern zu ignorieren.

Bei den **staatlichen Dienstleistungen** wird seit Inkrafttreten des BehiG eine gewisse Verbesserung der Zugänglichkeit festgestellt, eine Selbstverständlichkeit ist sie jedoch nach wie vor nicht. Bei **privaten Dienstleistungen** stellt das BehiG nur die Anforderung, Menschen mit Behinderungen nicht krass zu diskriminieren, was gemäss gegenwärtiger Gerichtspraxis (1 Fall) beabsichtigtes Handeln voraussetzt. Es sind meist Betriebe, die auch bauliche Voraussetzungen erfüllen müssen wie Läden oder Restaurants, die sich des Themas überhaupt bewusst sind. Die Situation wird in der Evaluation im Bereich privater Dienstleistungen weitgehend als unverändert eingeschätzt. Es ist neben dem Erwerb der zweite insbesondere auch in den Betroffeneninterviews oft aufgeführte Bereich, in dem die Gesetzesregelungen den Alltagsproblemen von Menschen mit Behinderungen kaum gerecht werden. In der Realität ist es oft nicht bewusst und krass diskriminierendes Handeln, das zum Ausschluss von Menschen mit Behinderungen führt. Vielmehr sind es subtilere Mechanismen, die häufig indirekt diskriminieren. Auch wenn eine Änderung, welche die Nutzung der Dienstleistung erlauben würde, kaum Aufwand verursacht, besteht kein Anspruch auf ein solches Entgegenkommen. Ja es gibt nicht einmal ein Recht, die Beseitigung einer gerichtlich festgestellten Diskriminierung zu verlangen, sondern nur die Entschädigung von maximal 5000 Franken. In der Realität führt dies dazu, dass es für Menschen mit Behinderungen kaum möglich ist, sich gegen Benachteiligungen im Bereich privater Dienstleistungen zu wehren.

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

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

14 Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die Wirksamkeit des Behindertengleichstellungsgesetzes optimiert werden kann. Bei der Bewertung wird jeweils auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die Schweiz die UNO-Behindertenrechtskonvention ratifiziert und sich damit verpflichtet hat, «die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.» (Art. 4, Abs. 1) Handlungsbedarf besteht insbesondere in den im Folgenden aufgeführten Bereichen. In den vorangehenden Sachkapitel sind darüber hinaus kleinere Anpassungen angeregt worden. Welche Akteure bei den verschiedenen Punkten zuständig sind, lässt sich der Übersichtstabelle am Ende des Abschnitts entnehmen. Dort ist jeweils auch angeführt, ob die vorgeschlagenen Veränderungen eine Gesetzesanpassung bedingen.

14.1 Information und Sensibilisierung

Handlungsbedarf:

1 Gesellschaftliche Stigmatisierung und fehlende Sensibilisierung

Das BehiG allein hat das Problem der gesellschaftlichen Stigmatisierung, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, nicht lösen können und noch kein allgemeines Bewusstsein für das Recht auf Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen geschaffen. Die von der Schweiz ratifizierte UNO-Behindertenrechtskonvention fordert von den Staaten aktives Handeln in diesem Bereich, was in der Schweiz bislang nicht in breit wahrnehmbarem Stil umgesetzt wurde.

Handlungsmöglichkeit:

1 Breitenwirksame Sensibilisierungsmassnahmen

Eine auf Teilhabe und Gleichstellung ausgerichtete und Stigmatisierungen bekämpfende Politik für Menschen mit Behinderungen muss im gesellschaftlichen Bewusstsein auch kommunikativ verankert werden. Es wird vorgeschlagen, die positive Botschaft der Chancengerechtigkeit offensiver zu kommunizieren und Beispiele guter Praxis, wo Teilhabe selbstverständlich gelebt wird, zu vermitteln. Es ist anzustreben, die Präsenz von Menschen mit Behinderungen in den Medien generell zu erhöhen.

Handlungsbedarf:

2 Mangelnde Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte

Dies gilt insbesondere auch für Gruppen und Personen, die sich selber nicht als «Behinderte» sehen. Als wenig bekannt erwies sich insbesondere das Rechte auf angemessene Anpassungsleistungen und Nachteilsausgleichsmassnahmen bei nachobligatorischen Ausbildungen.

Handlungsmöglichkeit:

2 Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte verbessern

Dies bedingt nicht nur direkte Informationen über die Grenzen der klassischen Behinderungen hinaus, sondern auch die Weiterbildung der Fachpersonen, die im Kontakt mit Betroffenen stehen, damit sie diese adäquat beraten können. Wichtig erscheint zudem die aktive Information der Auszubildenden durch die Ausbildungsinstitutionen selbst.

Handlungsbedarf:

3 Ungenügendes Wissen von zuständigen Fachpersonen und privaten Rechtsunterstellten

Das BehiG muss in den einzelnen Sachbereichen nicht immer nur durch Spezialist/innen, sondern von Amtes wegen zum Beispiel durch die Gemeindeverwaltungen, Bildungsbehörden, Baubewilligungsbehör-

den mittlerer und kleinerer Gemeinden oder Tiefbaubehörden beim Anpassungsbedarf an Bushaltestellen umgesetzt werden. Wie die Evaluation zeigt, sind sich die **zuständigen Behörden** teilweise jedoch gar nicht bewusst, dass sie das Ihre zur BehiG-Umsetzung beitragen müssen. Zudem bedingt die Konkretisierung der BehiG-Inhalte Fachwissen, welches bei diesen Behörden nicht a priori vorhanden ist.

In wichtigen **Fachkreisen** wie bei Ausbildungs- oder Informatikverantwortlichen, Berufsberatungen und Kulturanbietenden sind die Inhalte des BehiG nicht immer bekannt. Je nach Bereich fehlt das Fachwissen, wie genau die Vorgaben konkret umzusetzen sind, oder aber die Sensibilität für das Anliegen der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen. Auch die Beratungsstellen der Altersorganisationen und Gesundheitsligen sind in Sachen BehiG nicht immer sattelfest.

Private Rechtsunterstellte wie Dienstleistungsanbieter/innen oder Lehrbetriebe kennen die Thematik der Behindertengleichstellung und die Erwartungen des BehiG an sie teilweise ebenfalls wenig. Als besonders schwierig erweist sich die genügende Berücksichtigung von psychischen und kognitiven Beeinträchtigungen: Betroffene outen sich oftmals nicht und seitens des Umfelds mangelt es an Bewusstsein oder Akzeptanz ihrer spezifischen Schwierigkeiten.

Handlungsmöglichkeit:

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

Gefordert ist hier gezielte und praxisorientierte Informationsarbeit. Es gilt auch, Beispiele guter Praxis bekannt zu machen und den Austausch darüber zu fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass die Sensibilisierung die besonderen Bedürfnisse von Lernenden mit psychischen und kognitiven Behinderungen mit erfasst. Neben Weiterbildung ist auch eine verbindliche Verankerung der Thematik bei den für die Ausbildung der Fachpersonen zuständigen Institutionen wichtig.

Handlungsbedarf:

4 Schwer verständliche Begrifflichkeiten

Es wird weder von den Betroffenen noch von den für die Gleichstellung Zuständigen verstanden, wer wie durch das BehiG geschützt werden soll. Der breit definierte Behinderungsbegriff des BehiG hat sich bis heute nicht etabliert. In diesem Kontext ist auch der Name des Gesetzes bei der Kommunikation ein Hindernis. Weiter sind die unterschiedlichen Benachteiligungs- und Diskriminierungsbegriffe (nach BehiG, nach Verfassung) schwer nachzuvollziehen.

Handlungsmöglichkeit:

4 Überdenken der Begrifflichkeiten

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

14.2 Strukturelle Verankerung und Durchsetzung des Rechts

Handlungsbedarf:

5 Fehlende Verankerung des BehiG in einer Gesamtstrategie

Das Benachteiligungsverbot, das Diskriminierungsverbot und die Fördermassnahmen des BehiG reichen allein nicht aus, um die strukturellen Hindernisse abzubauen, die es Menschen mit Behinderung verunmöglichen, gleichberechtigt und selbstbestimmt am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden, eine Erwerbstätigkeit auszuüben sowie staatliche Leistungen und private Güter und Dienstleistungen ohne Barrieren in Anspruch zu nehmen. Auch die IV ist heute stärker mit Fragen von Benachteiligung und Gleichstellung konfrontiert, weil mehr Menschen mit Behin-

derungen nicht im Heim leben, nicht in Sonderschulen, sondern integriert ausgebildet werden und nicht in einer speziellen Behindertenwerkstätte arbeiten. Für den angestrebten Paradigmenwechsel von Segregation zu Inklusion fehlt in der Behindertenpolitik eine kohärente Gesamtstrategie, in welche sich die BehiG-Bestimmungen einbetten lassen.

Die von der Schweiz ratifizierte und umzusetzende UNO-Behindertenrechtskonvention definiert Gleichberechtigung bereits heute viel konsequenter auf alle Lebensbereiche bezogen. Sie thematisiert im Gegensatz zum BehiG generell die Freiheit, unabhängig zu sein und eigene Entscheidungen zu treffen, auch Würde, gesellschaftliche Teilhabe, den Zugang zu Bildung über die Schulzeit hinaus sowie zum Arbeitsmarkt.

Wichtig für einen systematischen Abbau von strukturellen Hindernissen ist zudem die in Artikel 5 des BehiG angeregte Umsetzung über einschlägige Bestimmungen in sachbereichsspezifischen Gesetzen. Die Anliegen des BehiG wurden, wie in der Evaluation gezeigt hat, in verschiedenen Bundesgesetzen konkretisiert. Sie werden jedoch nach wie vor nicht in allen relevanten Gesetzesrevisionen berücksichtigt (z.B. Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, unbewusste Streichung der BehiG-Umsetzungsgelder bei Revision der Bahnfinanzierung) und auch die Förderung im Subventions- und Submissionsrecht wird heute nicht genutzt. Ähnliches gilt auf der Ebene der kantonalen Gesetzgebungen.

Handlungsmöglichkeit:

5 Einbettung des BehiG in eine Gesamtstrategie der Politik für Menschen mit Behinderungen mit Definition von bereichsspezifischen, messbaren und terminierten Zielvorgaben

Eine solche Strategie müsste über die Durchsetzung in Konfliktfällen hinaus in allen Bereichen der UNO-Behindertenrechtskonvention konkrete Ziele setzen und Fristen sowie organisatorische Vorkehrungen für die Umsetzung dieser Ziele definieren. Sie müsste zudem mithelfen, die Schnittstellenprobleme generell und insbesondere zur IV zu lösen, beispielsweise im Bereich der nachobligatorischen Bildung. Empfohlen wird zudem eine umfassende Analyse der Möglichkeiten, Bestimmungen zur Förderung der Behindertengleichstellung in andere Gesetze aufzunehmen sowie die systematische Überprüfung von Gesetzesreformen auf allen Staatsebenen auf ihre Wirkungen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen hin.

Handlungsbedarf:

6 Schwache Umsetzungsstrukturen in Kantonen und Städten

Die Kantone sind gemäss BehiG aufgefordert, in ihrem Tätigkeitsbereich Massnahmen zur Förderung der Behindertengleichstellung umzusetzen. Die mit der bislang schon praktizierten Behindertenpolitik im engeren Sinn (Behinderteneinrichtungen etc.) betrauten Behörden sind nicht zuständig für die Koordination der thematisch breiten BehiG-Umsetzung. Eigentliche Gleichstellungsfachstellen bestehen nur vereinzelt. Auch in den einzelnen Fachbehörden sind oft keine Verantwortlichen bezeichnet.

Verbindliche Verantwortlichkeiten und Strukturen fehlen insbesondere oft auch im Bereich nachobligatorischer Ausbildungen auf Sekundarstufe II. Die Bildungsbehörden dieser Stufe sind für die Aufgaben, die ihnen zukommen, teilweise noch schlecht gerüstet. Es gibt unklare Abläufe und Zuständigkeiten sowie offene Fragen beim Nachteilsausgleich. Dies betrifft in verstärktem Mass die berufliche Grundbildung mit ihren drei Lernorten (Lehrbetrieb, Berufsfachschule, Überbetriebliche Kurse). Es fehlt an Fachstellen, welche die nötigen Konkretisierungen vornehmen und die Bildungsinstitutionen bei Umsetzungsfragen unterstützen. Zudem kommen mit der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention vermehrt Koordinations- und Beratungsaufgaben auf die Kantone zu.

Handlungsmöglichkeit:**6 Stärkung der Umsetzungsstrukturen in Kantonen und Städten**

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

Handlungsbedarf:**7 Fehlende Anlaufstellen in Bildungsinstitutionen und Betrieben**

Im Bereich nachobligatorischer Ausbildungen fehlen auch Anlaufstellen für Menschen mit Behinderungen an den Bildungsinstitutionen selbst. Zudem führen teilweise nicht genügende Ressourcen für die Umsetzung der Gleichstellung dazu, dass der Nachteilsausgleich (zu) spät beantragt wird, zum Beispiel erst bei Abschlussprüfungen. Auch die im Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Fördermöglichkeiten werden ungenügend ausgeschöpft, und das Potenzial der Projektförderung des SBFI und des EBGB wird ungenügend genutzt.

Weil das BehiG im Bereich **Erwerb** mit Ausnahme der Beschäftigung beim Bund nicht gilt, kann es auch keine Anlaufstellen in den Betrieben vorschlagen, welche Menschen mit Behinderungen davon entlasten würden, allein um ihre Rechte und gegen Benachteiligungen zu kämpfen. Hier zeigt der internationale Rechtsvergleich, dass viele Länder unternehmens- sowie behördeninterne Anlaufstellen vorschreiben, um den Schutz der Beschäftigten mit Behinderungen zu stärken.

Handlungsmöglichkeit**7 Schaffung von Anlaufstellen an Bildungsinstitutionen und in Betrieben**

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

Handlungsbedarf:**8 Ungenügende Instrumente, um strukturelle Verbesserungen zu bewirken**

Das BehiG setzt auf die Umsetzung von Amtes wegen in den Regelstrukturen und im Konfliktfall auf die Durchsetzung durch die Betroffenen selber und die Behindertenorganisationen auf dem Rechtsweg. Es wurden nur minimale zusätzliche Ressourcen für die spezifische Förderung der Gesetzesumsetzung gesprochen in Form der Schaffung eines bescheiden dotierten Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) sowie von Finanzhilfen (15 Mio. CHF jährlich für 20 Jahre im öffentlichen Verkehr, rund 2 Mio. CHF für Projekte in allen anderen Bereichen). Das EBGB hat nur Aufgaben im Bereich der Information, Beratung, Förderung und Koordination. Ob die vorgesehene Umsetzung in den Regelstrukturen effektiv erfolgt, kontrolliert es dagegen nicht. Denn es hat keinerlei Kontrollfunktionen mit Untersuchungs-, Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen.

Die Überprüfung müsste sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen nach geltendem Recht im Rahmen der sachbereichsspezifischen administrativen Aufsichtsverfahren vorgenommen werden. Doch die sachpolitisch strukturierten Aufsichtsbehörden verfügen in der Regel nicht über das spezifische Fachwissen zur Behindertengleichstellung. Dadurch zeigt sich in der Evaluation die Gefahr, dass Untätigkeit oder Widerstände der zuständigen Behörden kaum geahndet werden. Gleichzeitig zeigen die vergleichsweise wenigen Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, die Konkretisierung und Umsetzung des BehiG voranzutreiben.

Im Baubereich und beim öffentlichen Verkehr lässt sich dagegen feststellen, dass kooperative Umsetzungsstrategien sich bewähren bei der konkreten Lösung struktureller Probleme. Entscheidend für den Erfolg dieser kooperativen Lösungsstrategien hat sich in der Evaluation der Einbezug der Direktbetroffenen und ihrer Fachstellen erwiesen. Es scheint aus all diesen Gründen angebracht, die nicht auf Konflikt-

fälle begrenzten spezifischen Umsetzungsstrukturen zu stärken, um auch die Umsetzung in den Regelstrukturen anderer Sachbereiche voranzutreiben.

Handlungsmöglichkeiten:

8.1 Stärkung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Aufstockung der Ressourcen so, dass die Aufgaben effektiv wahrgenommen werden können (insbesondere auch die Mitarbeit an wichtigen Projekten und Gesetzesrevisionen). Sicherstellung der Information bei Ämterkonsultationen und Vernehmlassungen. Stärkung der Beratung und Begleitung der zuständigen (Aufsichts-)Behörden von Bund und Kantonen in den einzelnen Fachbereichen.

8.2 Prüfung einer spezialisierten Ombudsstelle

Sollte die Durchsetzung der BehiG-Vorgaben in den zuständigen Regelstrukturen längerfristig schwierig bleiben, wären Interventionsmöglichkeiten über eine in Fragen der Behindertengleichstellung fachlich versierte Ombudsstelle zu prüfen, die da, wo sie aufgrund von Beschwerden systematische Probleme sieht, aus eigenem Antrieb tätig werden könnte. Allenfalls wären analoge Strukturen auch in den Kantonen und Städten zu schaffen.

8.3 Schaffung einer ausserparlamentarischen Eidgenössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit angemessener Vertretung von Direktbetroffenen

Im Unterschied zu anderen Feldern von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik gibt es im Bereich der Behindertengleichstellung auf nationaler Ebene keine ausserparlamentarische Kommission mit einer angemessenen Vertretung von Direktbetroffenen, die der kooperativen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik dienen und eigene Impulse und Empfehlungen einbringen kann. Es erscheint jedoch gerade im Kontext der Gleichstellung als entscheidender Unterschied, ob eine künftige Strategie nur für oder auch mit Menschen mit Behinderungen selber entwickelt wird. Hier kann eine entsprechend zusammengesetzte Kommission eine wichtige Aufgabe wahrnehmen, die das EBGB nicht selber leisten kann, und dieses sowie die Regelstrukturen bei der Umsetzung des BehiG unterstützen.

Handlungsbedarf:

9 Schwieriger Rechtszugang für Betroffene und schwache Durchsetzungsinstrumente

Trotz unentgeltlichen Verfahren ist es für Betroffene oft zu komplex und langwierig, aber auch wenig lohnend, zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche ein Gerichtsverfahren anzustrengen. Das Verbandsklage- und -beschwerderecht, das diese Situation entschärfen sollte, gilt nicht in allen Bereichen des BehiG: Es gilt namentlich nicht bei staatlichen Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildung sowie im Erwerbsleben. Zudem wird es von den Behindertenorganisationen aufgrund von Interessenkollisionen nach eigenen Angaben nur zurückhaltend eingesetzt: Sie sind weitgehend über die IV, die öffentliche Hand und Spenden finanziert und befürchten, Gelder zu verlieren durch Verbandsklagen, die als unverschämt empfunden werden könnten. Sodann sind gewisse Diskriminierungen insbesondere im Dienstleistungsbereich schwer zu beweisen, weil die nötigen Informationen nicht zugänglich sind.

Handlungsmöglichkeiten:

9.1 Schaffung spezialisierter niederschwelliger Schlichtungsmöglichkeiten

Wie die Erfahrungen aus dem Ausland, aber auch im Bereich des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben zeigen, kann der Rechtszugang für Betroffene durch fachlich versierte niederschwellige Anlauf- oder Ombudsstellen sowie spezialisierte Schlichtungsstellen und Mediations-

verfahren entscheidend erleichtert werden. Wird keine Einigung erzielt, steht nach wie vor der Gang vor Gericht offen.

9.2 Ausdehnung des Verbandsklage- und -beschwerderechts auf alle BehiG-Bereiche sowie Prüfung eines Behördenklage- und -beschwerderechts

Das Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerecht ist auf alle Bereiche des BehiG auszudehnen, also auch auf die Bereiche staatliche Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildung sowie Erwerb. Soweit sich das Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerecht nur beschränkt als wirksam erweist, kann die Aufgabe der Entlastung der Betroffenen in Rechtsverfahren auch auf dem Weg eines Behördenklage- und -beschwerderechts erfolgen, wobei die entsprechende Behörde die Kompetenz bräuchte, gleichermaßen gegen Bund, Kantone und Gemeinden sowie private Rechtsunterstellte vorzugehen. Es wird angeregt, mögliche Modelle zu prüfen.

9.3 Prüfung von Beweisführungserleichterungen

Denkbar ist eine Regelung analog dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben im Bereich der Lohngleichheit. Eine Diskriminierung bzw. Benachteiligung ist glaubhaft zu machen (Reduktion des Beweismasses). Gelingt die Glaubhaftmachung, geht die Beweislast über auf die beschwerte bzw. beklagte Organisation bzw. Behörde (Umkehr der Beweislast). Ergänzend dazu ist sinnvoll, den Untersuchungsgrundsatz im BehiG zu verankern, der die entscheidenden Verwaltungs- und Gerichtsbehörden im Einzelfall verpflichtet, die Beweise von Amtes wegen in sämtlichen BehiG-Verfahren zu erheben.

Handlungsbedarf:

10 Finanzielle Fehlanreize bei der Beschäftigung gesundheitlich Beeinträchtigter

Die von den Arbeitgebenden abgeschlossenen Krankentaggeldversicherungen nehmen in vielen Fällen Chronischkranke und Menschen mit Behinderungen nicht auf und erhöhen bei der Beschäftigung von Menschen mit überdurchschnittlich häufigen gesundheitlichen Ausfällen die Versicherungsprämie für den gesamten Betrieb. Als Privatversicherungen ist ihnen dieses optimierende Verhalten (unter bestimmten Voraussetzungen) erlaubt. Die Kosten fallen in beiden Fällen auf die Arbeitgeber zurück, wenn sie gesundheitlich beeinträchtigte Personen nicht entlassen. Diesen Mechanismus hat auch die OECD 2014 in ihrem Länderbericht zu psychischer Gesundheit und Beschäftigung in der Schweiz gerügt. Ohne Korrektur dürfte es schwierig sein, die von der IV angestrebte vermehrte Integration in den Arbeitsmarkt zu bewerkstelligen und eine echte Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen zu realisieren.

Handlungsmöglichkeit:

10 Korrektur der Fehlanreize im Sozial- und Privatversicherungsrecht

Eine Lösung, die rein auf Privatversicherungen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Arbeitgeber setzt, wie dies heute der Fall ist, kann den Ausgleich von Risiken zwischen verschiedenen Betrieben mit mehr oder weniger Chronischkranken und Menschen mit Behinderungen nicht bewerkstelligen. Ähnlich wie bei den Krankenkassen setzt hier der Wettbewerb um eine möglichst gesunde Belegschaft unweigerlich ein. Analog bräuchte es daher einen obligatorischen Ausgleichsmechanismus.

14.3 Verbesserungen im Vollzug

Handlungsbedarf:

11 Controlling und Kontrolle der Umsetzung

Die Umsetzung des BehiG sollte mit einem alle geregelten Sachbereiche umfassenden Monitoring laufend überprüft werden. Nur so lassen sich in einer Gesamtstrategie konkrete Umsetzungsziele setzen, die dann

anhand systematischen Controllings auf der Basis messbarer Indikatoren überprüft werden können. Dies ist heute nicht der Fall. Es fehlt sowohl ein Monitoring, das erlauben würde, das Ausmass von Problemen und von umgesetzten Lösungen zu beziffern. Und es werden auch kaum Umsetzungsziele gesetzt, die sich in einem systematischen **Controlling** überprüfen liessen.

In verschiedenen Sachbereichen wird zudem moniert, dass es an **Kontrollen** der Umsetzung fehlt. So ist insbesondere in mittleren und kleineren Gemeinden nicht überall sichergestellt, dass die geforderte Hindernisfreiheit im Baubewilligungsverfahren effektiv überprüft wird. Konsequente Kontrollen fehlen auch bei Bauabnahmen, bei umgesetzten Massnahmen im öffentlichen Verkehr sowie bei Websites von Kantonen und Gemeinden, die barrierefrei gestalten werden müssten.

Handlungsmöglichkeiten:

11.1 Aufbau eines Monitorings zur BehiG-Umsetzung

Wichtig ist eine allgemeinverständliche Dokumentation der Gerichtsentscheide sowie von Regelungen in sachbereichsspezifischen Gesetzen und Verordnungen, welche die Ziele und Vorgaben des BehiG konkretisieren. Hinzu kommt eine Zusammenstellung der bestehenden sachbereichsbezogenen Umsetzungsdaten. Dies erlaubt die Benennung der wichtigsten Lücken und bildet die Basis für die laufende Verbesserung der Datengrundlagen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachbehörden. Entsprechende Monitoringinstrumente und Reportingverpflichtungen müssten Teil einer kohärenten Behindertenpolitik sein.

11.2 Verbindliche Kontrolle der Hindernisfreiheit im Rahmen der Baubewilligungsverfahren

Entscheidend erscheint die Sicherstellung einer fachkompetenten Überprüfung durch die entsprechende Ausgestaltung der Bewilligungsverfahren (z.B. Fachberichte, Beizug Bauberatungsstellen, Fachabteilung in der Bewilligungsbehörde). Wichtig erscheint zudem eine Klärung des Vorgehens bezüglich Ersatzmassnahmen bei Überschreiten der verhältnismässigen Kosten, dies im Interesse der Rechtssicherheit für die Bauherrschaften. Zudem ist das Problem zu lösen, dass insbesondere für Menschen mit Sehbehinderungen wichtige Details sind den Auflageplänen in Baubewilligungsverfahren und den Plangenehmigungsverfahren im öffentlichen Verkehr nicht zu entnehmen sind.

11.3 Konsequente Kontrollen insbesondere bei Bauabnahmen, im öffentlichen Verkehr und bei Websites

Es ist wichtig, dass die Behörden dem Thema die nötige Aufmerksamkeit schenken bei sowieso durchgeführten Kontrollen. Wo Kontrollen nicht automatisch erfolgen, sind zusätzliche Mittel erforderlich.

Handlungsbedarf:

12 Schwierigkeiten bei der fristgerechten Umsetzung der Infrastrukturanpassungen beim öffentlichen Verkehr

Derzeit besteht die Situation, dass verbindliche Umsetzungsfristen bestehen, aber die Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden, um die anstehenden baulichen Anpassungen an der Infrastruktur zu realisieren. Vielmehr fallen die für den Bahnverkehr vom Bund zur Verfügung gestellten zusätzlichen Mittel, welche die realen Kosten schon vorher nicht deckten, ab 2016 aufgrund der FABI-Vorlage weg. Auch wenn die Finanzierung sichergestellt wird, ist die vollständige Anpassung der baulichen Bahninfrastrukturen bis Ende 2023 aus logistischen Gründen nicht mehr realisierbar. Zudem bleibt bislang das technische Problem der fehlenden Anpassbarkeit von um 150 Bahnhöfen, die in einer Kurve liegen, ungelöst.

Handlungsmöglichkeiten:

12.1 Lösung der Finanzierungsprobleme

Die zur Umsetzung verpflichteten Verkehrsunternehmen können die geforderten Anpassungen ohne ent-

sprechende Finanzierung nicht vornehmen. Hier sind der Bund und das Bundesamt für Verkehr (BAV), welche die Regeln der Finanzierung definiert haben, gefordert, das Problem zu lösen.

12.2 Aktive Steuerung der fristgerechten BehiG-Umsetzung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV)

Das BAV hatte bisher nicht die Kompetenz, den BehiG-Umsetzungsprozess zu steuern. Es hat derzeit auch keinen quantitativ abgesicherten Überblick über den Stand der Umsetzung im Bereich der Bahninfrastruktur und dadurch schlechte Grundlagen zur Abschätzung der Kostenprobleme, zur Prioritätensetzung und zur späteren Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Umsetzungsfrist Ende 2023. Jetzt, wo sich Schwierigkeiten abzeichnen, ist wichtig, dass das BAV eine aktivere Rolle in der Steuerung übernimmt, eine Countdown-Planung zur Umsetzung der ausstehenden Anpassungsmassnahmen von allen Verkehrsunternehmen anfordert und darauf basierend die nötigen Schritte einleitet.

12.3 Deutliche Beschleunigung der Anpassungen an Bushaltestellen

Hier sind die kantonalen und kommunalen Tiefbaubehörden und ihre interkantonalen Konferenzen gefordert.

Handlungsbedarf:

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

Gemäss übereinstimmender Einschätzung der involvierten Fachleute ist die Situation insbesondere für Jugendliche mit Behinderungen, die Unterstützung bei der Berufswahl oder -vorbereitung benötigen, heute schwierig und der gleichberechtigte Zugang zu einer nachobligatorischen Ausbildung, wie ihn das BehiG postuliert, dadurch gefährdet. Es gibt zwar in einigen Kantonen sonderpädagogische Brückenangebote, unklar bleibt aber, welche Angebote Jugendlichen mit Behinderungen offenstehen, die integriert geschult wurden. Bestehende reguläre Brückenangebote sind in der Regel nicht auf die Bedürfnisse von Jugendlichen mit Förderbedarf ausgerichtet, wären aber eigentlich die konsequente Folge nach der integrierten Schulung. Zudem wird, auch wenn die schulische Integration sehr gut gelungen ist, am Übergang in die Sekundarstufe II die geistige, körperliche oder psychische Beeinträchtigung der Auszubildenden oft (wieder) ins Zentrum gerückt und argumentiert, die berufliche Integration könne wegen der Beeinträchtigung nicht gelingen. Sowohl die IV-Berufsberatung als auch die reguläre Berufsberatung sind durch den Umbruch herausgefordert. Ferner fehlt es an Schnuppermöglichkeiten, und die Lehrstellensuche ist für Jugendliche mit Behinderungen deutlich erschwert. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Lehrbetriebe zu wenig unterstützt werden beim Umgang mit Lernenden mit Behinderungen. Die im Berufsbildungsgesetz für Auszubildende mit besonderen Bedürfnissen vorgesehenen Massnahmen werden kaum aktiviert. Auch viele Bildungsinstitutionen im nachobligatorischen Bereich kennen sich bezüglich Anpassungsmöglichkeiten und Nachteilsausgleichsmassnahmen schlecht aus.

Besonders schwierig ist die Ausbildungssituation für Personen, die gemäss IV keine Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben und dadurch nur ein Ausbildungsjahr finanziert erhalten. Die IV stellt sich auf den Standpunkt, dass für nicht arbeitsmarktlich, sondern menschenrechtlich motivierte Ausbildungsanliegen, wie sie auch in der UNO-Behindertenrechtskonvention verankert sind, die Kantone zuständig sind. Dadurch ist eine neue Schnittstelle entstanden, die bis heute nicht bereinigt ist. Es fehlen Finanzierungen und Angebote.

Handlungsmöglichkeiten:**13.1 Bedarfsgerechte Berufsberatung, Schnuppermöglichkeiten und Brückenangebote**

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

13.2 Konsequente Umsetzung von Nachteilsausgleichsmassnahmen

Im Bereich der Berufsbildung ist die Umsetzung der Empfehlung Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) das Thema. Ähnliche Richtlinien müssen durch die kantonalen Mittelschulbehörden erarbeitet werden, wo sie nicht bereits bestehen. Zudem gilt es, Schulleitungen, Lehrkräfte und Ausbildungsverantwortliche in den Lehrbetrieben entsprechend zu schulen. Nur so kann sich eine selbstverständliche Anwendung der Bestimmungen zum Nachteilsausgleichs in allen Phasen der Ausbildung und über Prüfungsanpassungen hinaus entwickeln. Zu betonen ist, dass sowohl das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) als auch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) Finanzhilfen für Pilotprojekte in diesem Bereich vergeben, die heute nicht im möglichen Masse nachgefragt werden.

13.3 Bedarfsgerechte Unterstützung der Lehrbetriebe

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

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

Die Integration von jungen Menschen mit Behinderungen im Bereich nachobligatorischer Ausbildungen ist eine wichtige Herausforderung auf dem Weg zur Behindertengleichstellung und ein für ihre spätere Integration in den Arbeitsmarkt sowie ein selbstbestimmtes Leben entscheidender Schritt. Noch ist die Umsetzung vielerorts nicht vollumfänglich realisiert. Durch die föderalen Strukturen im Bildungswesen erfolgt der Austausch über erfolgreiche Massnahmen und Stolpersteine nicht automatisch. Parallel werden an vielen Orten die gleichen Grundlagen erarbeitet, gute Ideen entwickelt und Fehler gemacht, aus denen andere nicht lernen. In einer solchen Situation verspricht ein Bundesprogramm Chancengleichheit einen systematischeren Lernprozess anzustossen und durch zusätzliche Finanzmittel mehr Mut zum Beschreiten neuer Wege zu geben. Ähnliche Chancengleichheitsprogramme haben sich im Hochschulbereich für die Gleichstellung von Frau und Mann als wichtige Katalysatoren erwiesen.

14.4 Lücken im rechtlichen Schutz**Handlungsbedarf:****14 Bestehende Bauten müssen nicht angepasst werden**

Das BehiG sowie das Baurecht der überwiegenden Mehrheit der Kantone beschränken die Pflicht zu verhältnismässigen behindertengerechten Anpassungen auf bewilligungspflichtige Renovationen und Umbauten. Dies ist insbesondere stossend bei (öffentlichen) Gebäuden mit Publikumsverkehr. Bei Teilumbauten ist die Anpassungspflicht fast gänzlich auf den umgebauten Teil beschränkt. Selbst wenn es im Rahmen der Verhältnismässigkeit finanziell möglich wäre, muss nicht das ganze Gebäude angepasst werden. Auch dies verlangsamt die Verbreitung des hindernisfreien Zugangs beim grossen Stock der bestehenden Bauten.

Handlungsmöglichkeiten:**14.1 Förderung von Anpassungen an bestehenden Gebäuden**

Hier könnte das laufende Pro-Infirmitis-Forschungsprojekt Impulse liefern.

14.2 Frist für Anpassungen an Gebäuden mit Publikumsverkehr sowie mit mehr als 50 Arbeitsplätzen im Rahmen der Verhältnismässigkeit

Ähnlich wie im öffentlichen Verkehr ist eine Umsetzungsfrist sinnvoll, innert der genauer zu definierende verhältnismässige Anpassungen auch ohne Umbauprojekte vorzunehmen sind. Wenn Menschen mit Behinderungen nicht längerfristig durch bauliche Hindernisse vom Erwerbsleben ausgeschlossen werden sollen, macht auch bei grösseren Gebäuden mit Arbeitsplätzen eine Umsetzungsfrist Sinn.

Handlungsbedarf:**15 Ungenügende Regelung bei Wohnbauten**

Im Wohnungsbau hat das BehiG nicht überall wie erhofft zu grossen Verbesserungen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen geführt. Der Wirkungsgrad des Gesetzes war insbesondere beschränkt in Kantonen, wo die Regelung nicht strikter war als die BehiG-Untergrenze von mehr als acht Wohneinheiten. Gerade in nichtstädtischen Gebieten werden nur selten so grosse Gebäude gebaut. Hinzu kommt, dass das BehiG gemäss geltender Gerichtspraxis bei Arealüberbauungen nicht greift, wenn nicht mehr als acht Wohneinheiten über denselben Gebäudeeingang erschlossen werden. Dadurch waren die rechtlichen Vorgaben bei Neubauten leicht umgehbar. Zudem ist im BehiG nur der hindernisfreie Zugang zu Wohnungen explizit sichergestellt und nicht deren Anpassbarkeit an Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, wie dies die SIA-Norm 500 zum behindertengerechten Bauen verlangt.

Handlungsmöglichkeiten:**15.1 Nicht nur hindernisfreien Zugang, sondern auch Anpassbarkeit der Wohnungen explizit im BehiG verankern**

Dies ist bei Neubauten völlig kostenneutral realisierbar.

15.2 Verbesserung der Regelung im Bereich der Wohnbauten so, dass mehr hindernisfrei zugänglicher Wohnraum geschaffen wird

Da die baulichen Voraussetzungen regional sehr unterschiedlich sind, ist zu überlegen, ob statt einer konkreten Untergrenze nicht das Ziel der Schaffung eines bestimmten Anteils an hindernisfreien Wohnungen vorgegeben werden soll, das die Kantone auf angepasste Art erreichen können. Die kantonalen Baugesetze sollten dabei insbesondere eine bessere Erfassung von Arealüberbauungen sicherstellen.

Handlungsbedarf:**16 Unklares Recht auf Mobilität von Personen, die ÖV-Haltestellen nicht autonom erreichen**

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

Handlungsmöglichkeiten:**16.1 BehiG-Regelung für das Recht auf Mobilität von Personen, die ÖV-Haltestellen nicht autonom erreichen**

Das Recht auf Mobilität selber ist im BehiG zu verankern.

16.2 Klärung der Zuständigkeiten und Sicherung der Angebote für die Zukunft

Darauf basierend können dann auch die Zuständigkeiten geklärt und das Angebot definiert werden.

Handlungsbedarf:**17 Fehlende Förderung der Behindertengleichstellung im Erwerbsleben**

Die strukturellen Probleme von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsmarkt sind für ihre Möglichkeiten einer selbstbestimmten Lebensführung sehr entscheidend. Da das BehiG (ausser beim Bund) für das Erwerbsleben nicht gilt, hilft es auch nicht mit, diese Probleme zu lösen. Nur schon die Hoffnung, dass Kantone und Gemeinden die BehiG-Regelungen für ihre Beschäftigten übernehmen, hat sich bislang kaum erfüllt.

Im Unterschied zur Schweiz kennen alle im Rechtsvergleich untersuchten Länder Gleichstellungsregelungen für Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben. Sämtliche Länder haben Diskriminierungs- bzw. Benachteiligungsverbote verankert. Darüber hinaus besteht die Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen, damit Mitarbeitende mit Behinderungen die Arbeit ohne Benachteiligung ausüben können. Neben Ansprüchen auf Genugtuung und Schadenersatz kennen alle auch einen Anspruch auf Beseitigung der Benachteiligung. Das deutsche und österreichische Recht umfassen zudem Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen für Unternehmen ab einer bestimmten Grösse. Erfüllen sie die Quote nicht, haben sie in einem Bonus-Malus-System eine Ausgleichsabgabe zu entrichten, die zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen verwendet wird.

Mit der Ratifizierung des UNO-Behindertenrechtsabkommens hat sich auch die Schweiz verpflichtet, das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen zu sichern und zu fördern «durch geeignete Schritte, einschliesslich des Erlasses von Rechtsvorschriften» (Artikel 27). Dieses Recht beinhaltet gemäss der Konvention «das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.» Hier besteht klarer Handlungsbedarf, wie dies auch die hürdenreichen Eingliederungsbemühungen der IV deutlich machen.

Handlungsmöglichkeit:**17.1 Ausbau des Geltungsbereichs und der Regelungen im Bereich Erwerb**

*Der Geltungsbereich des BehiG ist über Arbeitsverhältnisse des Bundes hinaus auf die Privatwirtschaft sowie kantonale und kommunale Arbeitsverhältnisse auszuweiten. Ferner ist es für eine wirksame Durchsetzung des BehiG erforderlich, analog zu den anderen Geltungsbereichen ein **Anspruch auf Beseitigung und Unterlassung von Benachteiligungen** zu verankern, der für alle Phasen des Erwerbslebens (von der Bewerbung bis zur Kündigung) gilt. Heute haben Menschen mit Behinderungen in der Privatwirtschaft keine Möglichkeiten, sich gegen Benachteiligungen zur Wehr zu setzen. Die Erfahrungen aus den untersuchten Vergleichsländern zeigen, dass das für sie wichtige Benachteiligungsverbot, das sachlich begründete Ungleichbehandlungen nicht verbietet, in den Betrieben nicht zu Problemen führt. Die Regelungen sollten die Arbeitgebenden verpflichten, individuelle angemessene Vorkehrungen zu treffen, die nach geltendem Recht weitgehend von der IV bzw. der Unfallversicherung bezahlt werden. Zu prüfen ist bei grösseren Firmen auch eine Verpflichtung zu **Fördermassnahmen** sowie eine **Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen** (Bonus-Malus-System). Die Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen in Firmen mit mehr als 250 Arbeitsplätzen ist im Nationalrat im Rahmen der IV-Revisionen*

bereits zweimal gescheitert. Es wurden jedoch auch ad hoc-Modelle vorgeschlagen, die nicht ausgereift und mit Wirtschaftskreisen vorabgesprachen waren. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass auch dort die Quote nicht einfach eingehalten wird, sondern ein erheblicher Anteil der Firmen sich über die Bezahlung von Ausgleichsabgaben loskauft. Gleichwohl hat sich der Anteil der Menschen mit Behinderungen, die über einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt verfügen, klar erhöht. Die Massnahme ist also trotz allem äusserst wirksam. Daher kann ein neues, sorgfältig aufgelegtes und durchdachtes Projekt auch in der Schweiz Chancen haben.

17.2 Ausbau der Regelungen bei Kantonen und Gemeinden

Zusätzlich sollen die Kantone und Gemeinden dem BehiG gleichwertige Regelungen im Personalrecht entwickeln, welche Behörden und öffentlich-rechtlichen Unternehmen verpflichten, vermehrt Menschen mit Behinderungen anzustellen sowie Vorkehrungen zu ihrer Integration zu stärken. Auch die Zielvorgabe der Beschäftigung eines realistisch erreichbaren Anteils an Menschen mit Behinderungen kann einen erfolgreichen Veränderungsprozess in Gang setzen.

Handlungsbedarf:

18 Ungenügender Schutz bei privaten Dienstleistungen

Mit dem BehiG werden heute einzig besonders krasse Formen der Diskriminierung wie die bewusste Herabsetzung und Ausgrenzung geahndet. Viele Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderung im Alltag ausgesetzt sind, werden damit nicht erfasst. Insbesondere ist es gemäss Interpretation des Bundesgerichts zulässig, Menschen den Zugang zu Dienstleistungen zu verweigern, wenn keine eigentliche Diskriminierungsabsicht dahinter steht. Damit können Menschen mit Behinderungen praktisch von allen Leistungen des allgemeinen Bedarfs und von ihrem in der UNO-Behindertenrechtskonvention verbrieften Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am kulturellen Leben, an Erholung, Freizeit und Sport ausgeschlossen werden. Private Dienstleister sind auch in keiner Weise verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen oder Anpassungen vorzunehmen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern und ermöglichen, ihre Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, auch dies ohne oder mit sehr geringem Aufwand möglich wäre. Der Rechtsvergleich hat gezeigt, dass in allen untersuchten Ländern weitergehende Regelungen zur Tragweite der Diskriminierungsverbote, zu Rechtsansprüchen und Sanktionen bestehen, soweit dies für die Unternehmen nicht zu unverhältnismässigen Aufwendungen führt oder ihre Interessen überwiegend beeinträchtigt.

Handlungsmöglichkeiten:

18.1 Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei privaten Dienstleistungen

Dieser Grundsatz wird in allen Vergleichsländern verankert. Er bedeutet aber nicht, dass sachlich begründete Ungleichbehandlungen nicht zulässig wären.

18.2 Pflicht zu zumutbaren Anpassungen

Wenn für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen nur geringe Aufwendungen nötig sind, werden die AnbieterInnen verpflichtet, diese vorzunehmen.

18.3 Höhere Entschädigungen und Anspruch auf verhältnismässige Anpassungsleistungen bei erfolgter Diskriminierung

Die derzeitige maximale Entschädigung von 5'000 CHF für Diskriminierungen bei privaten Dienstleistungen wirkt kaum abschreckend und ist auch im Vergleich zu den untersuchten Ländern sehr tief. Sie müsste deutlich erhöht werden. Fast wichtiger ist jedoch, dass ein Anspruch auf Beseitigung einer Diskriminierung im Rahmen der Verhältnismässigkeit besteht.

Handlungsbedarf:

19 Fehlende Verpflichtung zu barrierefreier Internetinformation

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

Handlungsmöglichkeit:

19.1 Verankerung von Fristen für die Umsetzung der Barrierefreiheit von Websites der Kantone und Gemeinden

Sie verpflichten auch die öffentlichen Institutionen und konzessionierten Unternehmen auf beiden Ebenen.

19.2 Stärkere (Selbst)Verpflichtung von grossen privaten Informationsanbietern

Zu denken ist insbesondere an Medienunternehmen oder grössere Internetshops.

14.5 Wer kann was tun?

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

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

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