

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1448

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1448



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Behindertenpolitik

Bericht des Bundesrates vom 09.05.2018

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung	4
1.1	Zusammenfassung in leichter Sprache	4
1.2	Zusammenfassung	10
2	Einleitung	11
2.1	Mandat	12
2.2	Vorgehen und Aufbau des Berichts.....	13
3	Stand der Behindertenpolitik in der Schweiz	14
3.1	Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten	15
3.1.1.	Ausrichtung der Behindertenpolitik	15
3.1.2.	Zuständigkeiten von Bund und Kantonen	16
3.2	Aktuelle Situation in zentralen Themenbereichen	17
3.2.1.	Bauten und Anlagen.....	17
3.2.2.	Öffentlicher Verkehr	19
3.2.3.	Dienstleistungen und Kommunikation	21
3.2.4.	Bildung	24
3.2.5.	Arbeit und Beschäftigung	27
3.2.6.	Gesundheit.....	31
3.2.7.	Selbstbestimmtes Leben	32
3.2.8.	Politische Partizipation	35
3.2.9.	Teilhabe an Kultur, Freizeit und Sport	36
3.2.10.	Besonders verletzte Gruppen	38
4	Behindertenpolitische Schwerpunkte 2018-2021: Ziele und Massnahmenvorschläge	41
4.1	Handlungsfeld 1: «Rahmen schaffen»	42
4.1.1.	Koordination auf Bundesebene verbessern.....	42
4.1.2.	Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik	43
4.1.3.	Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen.....	45
4.2	Handlungsfeld 2: «Impulse setzen»	46
4.2.1.	Programm «Gleichstellung und Arbeit»	47
4.2.2.	Themenschwerpunkt der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen: «Selbstbestimmtes Leben»	53
4.2.3.	Barrierefreiheit und Digitalisierung.....	54
4.3	Handlungsfeld 3: «Umsetzung sichtbar machen»	56
4.3.1.	Bestandesaufnahme der Behindertenpolitik	56
4.3.2.	Punktuelle Vertiefung anhand eines Monitorings.....	57
5	Schlussfolgerungen	59

1 Kurzfassung



1.1 Zusammenfassung in leichter Sprache

In der Schweiz können nicht alle Menschen selber Dinge entscheiden.
Und nicht alle Menschen können überall
am Leben in der Gesellschaft teilnehmen.
Besonders Menschen mit Behinderung können das oft **nicht**.

Die Situation für Menschen mit Behinderung in der Schweiz
ist besser geworden.

Trotzdem gibt es noch **Barrieren**.

Eine Barriere ist ein Hindernis.

Etwas, das einem im Weg steht.

In der Schweiz gibt es jetzt
einen neuen **Bericht über die Behinderten-Politik**.

Behinderten-Politik heisst:

So wollen Menschen mit Behinderung und
Menschen ohne Behinderung zusammen leben.

In dem Bericht steht:

Menschen mit Behinderung dürfen überall
am Leben in der Gesellschaft teilnehmen.

Das will der Bericht über die Behinderten-Politik

Der Bericht über die Behinderten-Politik will das Gleiche wie die **Behinderten-Rechts-Konvention**.

Die Behinderten-Rechts-Konvention ist ein Vertrag zwischen verschiedenen Ländern.

Die Behinderten-Rechts-Konvention sagt:

- Alle Menschen dürfen selber entscheiden.
- Alle Menschen dürfen am Leben in der Gesellschaft teilnehmen.
Zum Beispiel in der Schule.
Oder in der Freizeit.
Oder in der Politik.
- Auch Menschen mit Behinderung dürfen das.

Behindert wegen der Gesellschaft

2 Sachen behindern einen Menschen:

1. Die eigene Situation

Ein Mensch wird durch seine eigene Situation behindert.

Zum Beispiel, wenn er nicht gehen kann.

Dann braucht er einen Roll-Stuhl.

2. Sachen aus der Gesellschaft

Ein Mensch wird auch durch Sachen aus der **Gesellschaft** behindert.

Eine Gesellschaft ist eine Gruppe von Menschen.

Im Bericht über die Behinderten-Politik sind das die Menschen in der Schweiz.

Sachen aus der Gesellschaft sind zum Beispiel:

- Wenn der Bus **keinen** flachen Einstieg hat.
- Wenn es im Kino **keinen** Lift für den Roll-Stuhl gibt.
- Wenn ein Text in schwerer Sprache geschrieben ist.

Wir müssen verschiedene Sachen besser machen

Lange hat man nur die eigene Situation besser gemacht.

Der Bericht über die Behinderten-Politik sagt:

Wir müssen auch die Sachen aus der Gesellschaft besser machen.

Dafür müssen alle mithelfen:

- Der **Bund** und die **Kantone**
Sie müssen **besser zusammen arbeiten**.
- **Alle Ämter im Bund und in den Kantonen**
Zum Beispiel ein Amt für die Gesundheit.
Oder ein Amt für den öffentlichen Verkehr.
Sie alle müssen **mehr** über Menschen mit Behinderung **wissen**.

Wir brauchen auch **neue Ideen**.

Diese Ideen zeigen uns:

So können wir die Rechte von Menschen mit Behinderung besser machen.

Das wollen wir besser machen

Wir wollen die Sachen aus der Gesellschaft besser machen.

Dafür haben wir **3 Bereiche** bestimmt.

Wir nennen diese Bereiche **Handlungs-Felder**.

Ein Handlungs-Feld ist ein Bereich, wo es Änderungen braucht.

Handlungs-Feld 1: Einen Rahmen schaffen

Wir schauen, dass das passiert:

Die Leute in der Behinderten-Politik lernen sich kennen.

Sie reden miteinander über wichtige Themen.

Sie schauen zusammen,

was sie für Menschen mit Behinderung besser machen können.

Auch Behinderten-Organisationen helfen mit.

So können der Bund und die Kantone besser zusammen arbeiten.

Handlungs-Feld 2: Impulse setzen

Ein **Impuls** ist eine Idee, dass man etwas machen will.

Impulse setzen heisst:

Sagen, was am Anfang das Wichtigste ist.

Das Wichtigste für uns ist:

- Alle Menschen dürfen arbeiten.
- Alle Menschen können selber entscheiden, wie sie leben möchten.
- Alle Menschen können wichtige Informationen lesen und verstehen.
Zum Beispiel Informationen aus dem Internet.

Handlungs-Feld 3: Umsetzung sichtbar machen

Umsetzung heisst:

Man macht etwas.

Wir wollen zeigen:

Das haben die Menschen in der Behinderten-Politik gemacht.

Alle Menschen sollen die Verbesserungen sehen.

Dafür sammeln wir Informationen.

Diese Informationen zeigen allen Menschen:

Das ist jetzt besser geworden.

Kurz gesagt zum Schluss

Das wollen wir besser machen:

- Menschen mit Behinderung sollen ihre Rechte kennen.
- Menschen mit Behinderung sollen selber entscheiden, wie sie leben möchten.
- Menschen mit Behinderung dürfen ihre **Stärken** leben.
Eine Stärke ist etwas, das man gut kann.

1.2 Zusammenfassung

In der Schweiz ist es nicht allen Menschen mit Behinderungen möglich, gleichberechtigt und selbstbestimmt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Die Berücksichtigung der Situation von Menschen mit Behinderungen hat in den letzten Jahren eine Verbesserung erfahren. Weiterhin bestehen jedoch Barrieren, die verhindern, dass Menschen mit Behinderungen ihre Kompetenzen in die Gesellschaft einbringen können. In Anlehnung an die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) formuliert der vorliegende Bericht als übergeordnetes Ziel der Behindertenpolitik die volle, autonome und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben.

Heute ist unbestritten, dass Behinderung in einem weiteren Sinn aus einem Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlich gesetzten Faktoren besteht. Für den Umgang mit Behinderung bedeutet dies, dass zur Verbesserung der persönlichen Situation die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinzutreten muss. Behindertenpolitik ist damit nicht länger (ausschliesslich) Sozialpolitik, sondern eine gesamtgesellschaftliche und themenübergreifende Querschnittsaufgabe. Für eine Gesellschaft, an welcher Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt teilhaben, braucht es das Engagement aller.

Eine unabdingbare Voraussetzung für eine kohärente Behindertenpolitik ist die weitere Verbesserung der Koordination sowie eine auch inhaltlich enge Zusammenarbeit von Bund und Kanton. Ein wichtiges Element dafür ist ein regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Verbesserung der Datenlage in der Behindertenpolitik. Handlungsbedarf besteht ebenfalls bei der Sensibilisierung und der Befähigung der mit der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen befassten Stellen. Vor allem aber gilt es, in prioritären Handlungsfeldern Impulse für die weitere Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu geben.

In den nächsten Jahren ist es Ziel des Bundes und der Kantone, in der Behindertenpolitik eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure zu initiieren, Impulse in prioritären Handlungsfeldern zu geben und die Umsetzung sichtbar zu machen. Hierfür sind drei Handlungsfelder vorgesehen.

Mit dem Handlungsfeld «Rahmen schaffen» wird auf einer institutionellen Ebene die Zusammenarbeit verbessert. Dazu werden bestehende Koordinationsstrukturen miteinander in Beziehung gesetzt und wo erforderlich gezielt ausgebaut. Vorgesehen ist sowohl eine verstärkte Vernetzung auf Ebene Bund als auch zwischen Bund und Kantonen sowie ein stärkerer Einbezug von Behindertenorganisationen. Mit dem Handlungsfeld «Impulse setzen» werden auf einer inhaltlichen Ebene prioritäre Themenbereiche für die Umsetzung vorgegeben. In einem ersten Schritt werden die Schwerpunkte auf «Gleichstellung und Arbeit» sowie «Selbstbestimmtes Leben» gelegt. Zudem werden in Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung zusätzliche Massnahmen im Bereich barrierefreie Kommunikation durchgeführt. Das Handlungsfeld «Umsetzung sichtbar machen» schliesslich legt die Grundlagen für eine Bestandesaufnahme und eine Prüfung der Umsetzung. Hierfür sollen die erforderlichen Daten über die verschiedenen Bereiche der Behindertenpolitik hinweg gesammelt und aufbereitet werden. Ergänzend ist eine vertiefte und systematische Erhebung in zentralen Bereichen vorgesehen.

Die vorgesehenen Massnahmen schaffen die Grundlage für eine proaktive, umfassende und kohärente Behindertenpolitik. Dadurch wird ermöglicht, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte umfassend wahrnehmen, ihr Potential entfalten und selbstbestimmt am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.

2 Einleitung

In der Schweiz ist es nicht allen Menschen mit Behinderungen möglich, gleichberechtigt und autonom am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. In den letzten Jahren sind wichtige Weichen für die umfassende Realisierung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gestellt worden, und die Situation von Menschen mit Behinderungen hat sich verbessert. Dies beispielsweise dank der Verbesserung der Zugänglichkeit, die durch das Behindertengleichstellungsgesetz angestossen wurde, dank der verstärkten Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die Eingliederung, oder auch dank der zunehmenden Berücksichtigung des individuellen Bedarfs bei Wohn- und Unterstützungsangeboten. Weiterhin bestehen jedoch Barrieren, die verhindern, dass Menschen mit Behinderungen umfassend am gesellschaftlichen Leben teilhaben und ihre Kompetenzen in die Gesellschaft einbringen können. Dies führt zur Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen, aber auch dazu, dass das Potential von Menschen mit Behinderungen und ihr Beitrag an die Vielfalt ungenutzt bleiben. Nicht zuletzt führt dies auch zu vermeidbaren Kosten.

Die Gründe für die weiterhin bestehenden Benachteiligungen sind vielfältig. Sie lassen sich auf ein noch heute weit verbreitetes Bild von Behinderung zurückführen, das den Fokus auf die Behinderung, nicht auf die Kompetenzen und Anliegen von Menschen mit Behinderungen legt. Dieser Fokus verhindert, dass das Potential von Menschen mit Behinderungen erkannt und berücksichtigt wird, und er führt zu einem Umgang mit Behinderung, der im Zeichen der Fürsorge steht, nicht der Förderung der Gleichstellung, der Autonomie und der Teilhabe.

Ein weiterer Grund liegt in der Heterogenität von Behinderung und im Umstand, dass es sich bei der Gleichstellung und der Realisierung von Rechten von Menschen mit Behinderungen um ein Querschnittsthema handelt, das überall auch immer mitgedacht werden muss. Hierfür fehlt oft das Bewusstsein bei den zuständigen Stellen, zumal in Bereichen, die nicht auf den ersten Blick mit Menschen mit Behinderungen zu tun haben. Oft fehlt es auch einfach an Kenntnissen oder Erfahrungen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre Umsetzung.

Bund und Kantone (wie auch Gemeinden) sind für Teilbereiche der Behindertenpolitik zuständig. Die Aufteilung der Kompetenzen belässt etliche Bereiche, in denen es einer Abstimmung der Massnahmen von Bund und Kantonen bedarf. Die Kohärenz der Behindertenpolitik in der Schweiz lässt sich auf dieser Grundlage nur schrittweise realisieren. Allerdings können die Voraussetzungen dafür verbessert werden. Ein schrittweises Vorgehen und eine Priorisierung entsprechen auch dem Ansatz des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.¹ Dieses enthält mehrheitlich programmatische Bestimmungen, d.h. Zielvorgaben für die Vertragsstaaten, die diese progressiv und im Rahmen ihrer Mittel umsetzen müssen.²

In Anlehnung an die UNO-BRK formuliert der vorliegende Bericht als übergeordnetes Ziel der Behindertenpolitik die volle, autonome und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Die UNO-BRK, welcher die Schweiz 2014 beigetreten ist, würdigt gesellschaftliche Diversität positiv und spricht ihr einen sozialen wie auch wirtschaftlichen Wert zu. Die Konvention anerkennt die Behinderung als Teil der menschlichen Vielfalt und distanziert sich von einem auf dem Begriff des Makels beruhenden Konzept von Behinderung. Damit versteht sie die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen als Bereicherung für die Gesellschaft. Auf dem Weg zu einer Behindertenpolitik im Sinne der UNO-BRK geht es darum, gesellschaftliche Strukturen für Menschen

¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (UNO-Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK; SR 0.109), für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten.

² Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013, S. 661 ff., S. 668.

mit Behinderungen zu öffnen und Barrieren abzubauen, so dass dem Potential von Menschen mit Behinderungen Raum gegeben werden kann.

Für eine Gesellschaft, an welcher Menschen mit Behinderungen teilhaben, braucht es das Engagement aller. Für die Schweiz heisst dies, dass die Behindertenpolitik als gemeinsame Daueraufgabe von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten umgesetzt werden muss.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, welche Voraussetzungen notwendig sind, um dem Ziel eines gleichberechtigten Zugangs einen Schritt weiter zu kommen. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen will der Bund einen Impuls zu einer schrittweisen Öffnung der Gesellschaft geben. Er schafft den Rahmen für die Umsetzung und setzt Akzente für prioritäre inhaltliche Schwerpunkte. Und er stellt sicher, dass die Umsetzung für alle Beteiligten besser sichtbar wird.

2.1 Mandat

Der Bundesrat hat aufgrund der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) am 4. Dezember 2015 eine Aussprache zur Behindertenpolitik geführt. Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, bis Ende 2016 Massnahmenvorschläge für eine bessere Abstimmung der bestehenden Massnahmen von Bund und Kantonen und einen engeren Einbezug zentraler Politikbereiche bei der Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auszuarbeiten und in einem Bericht zur Behindertenpolitik darzustellen.

Am 11. Januar 2017 hat der Bundesrat den Bericht des EDI zur Entwicklung der Behindertenpolitik³ zur Kenntnis genommen. Er hat das EDI beauftragt, mit Kantonen und Verbänden einen Dialog über die vorgeschlagenen Massnahmen zu führen und auf dieser Basis bis Ende 2017 einen weiteren Bericht vorzulegen. Ziel dieses Dialogs war es insbesondere, die Kohärenz der im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung in der Arbeit mit der Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen⁴ zu gewährleisten, die bis Ende 2017 durchgeführt wurde, und die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu konkretisieren.

Der vorliegende Bericht ist darauf ausgerichtet, Lösungen für das Zusammenspiel der verschiedenen für die Behindertenpolitik relevanten Themen- und Rechtsbereiche über die verschiedenen föderalen Niveaus hinweg aufzuzeigen und Impulse für die Weiterentwicklung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in prioritären Handlungsfeldern zu geben. Die Weiterentwicklung spezifischer Bereiche ist nicht Gegenstand des Mandats. Dies gilt insbesondere auch für die Weiterentwicklung der Invalidenversicherung. Diese erfolgt im Rahmen einer separaten Vorlage, die parallel zum Bericht zur Behindertenpolitik ausgearbeitet wurde und zurzeit im Parlament hängig ist.

Am 21. März 2014 wurde das Postulat 13.4245, Lohr Christian, Kohärente Behindertenpolitik angenommen. Dieses beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, wie er auf der Grundlage des bestehenden schweizerischen Behindertengleichstellungsrechts und der UNO-Behindertenrechtskonvention eine kohärente nationale Behindertenpolitik zu entwickeln und umzusetzen gedenkt. Der vorliegende Bericht dient auch der Erfüllung dieses Mandats.

³ EDI, Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik vom 11. Januar 2017 (<https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/bericht.pdf.download.pdf/bericht.pdf>)

⁴ Die Nationale Konferenz geht auf einen parlamentarischen Auftrag zurück und bot Gelegenheit, gemeinsam mit den nationalen Dachorganisationen, Vertretern der Praxis sowie mit den direkt betroffenen Personen konkrete Verbesserungsmöglichkeiten für die berufliche Eingliederung von Personen mit Beeinträchtigungen aufzuzeigen. Vgl. dazu <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/grundlagen-gesetze/arbeitsmarktintegration/nationale-konferenz.html>.

2.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Grundlage für den Bericht bilden der Bericht zur Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)⁵, von deren Ergebnissen der Bundesrat im Dezember 2015 Kenntnis genommen hat, sowie der erste Staatenbericht der Schweiz zur Behindertenrechtskonvention, der vom Bundesrat im Juni 2016 genehmigt wurde.⁶

Auf dieser Basis hat das EDI den Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik erarbeitet, der vom Bundesrat im Januar 2017 zur Kenntnis genommen wurde. Der Bericht des EDI wurde unter Einbezug zentraler Akteure der Behindertenpolitik, insbesondere der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK sowie des Dachverbandes der Behindertenorganisationen Inclusion Handicap erarbeitet.

Die Vertiefung und Konkretisierung der im Bericht des EDI vorgeschlagenen Massnahmen erfolgte wiederum in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen und Organisationen. Die Massnahmen zur Verbesserung und inhaltlichen Ausrichtung der Zusammenarbeit mit den Kantonen wurden mit dem Generalsekretariat der SODK erarbeitet und im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz NDS diskutiert und genehmigt. Dabei wurden weitere interkantonale Direktorenkonferenzen⁷ begrüsst. Die 2017 durchgeführte Nationale Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen wurde genutzt, um die Massnahmen im Bereich Gleichstellung und Arbeit mit Behörden und Sozialpartnern zu vertiefen und zu konkretisieren. Zur Konsolidierung des Programms Arbeit und Gleichstellung erfolgte unter Einbezug verschiedener Bundesstellen (Eidgenössisches Personalamt EPA; Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und Bundesamt für Sozialversicherungen BSV), der Sozialpartner (Schweizerischer Arbeitgeberverband, Travail.Suisse und Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB) sowie Inclusion Handicap.

Der Bericht gliedert sich in zwei zentrale Teile. In einem ersten Teil wird auf der Grundlage der heute vorhandenen Informationen ein Überblick über den aktuellen Stand der Behindertenpolitik, die laufenden Entwicklungen und die anstehenden Herausforderungen gegeben. In einem zweiten Teil werden die behindertenpolitischen Schwerpunkte für die kommenden Jahre aufgezeigt. In drei Handlungsfeldern werden Massnahmen vorgeschlagen, mit denen die Voraussetzungen für eine kohärente Behindertenpolitik von Bund und Kantonen und eine weitere Vertiefung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen geschaffen werden sollen.

⁵ Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG. Integraler Schlussbericht, Bern, August 2015 (<https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download>)

⁶ Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, Bern, 29.06.2016 (https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf)

⁷ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK; Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK; Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK; Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK.

3 Stand der Behindertenpolitik in der Schweiz

Das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung und der Auftrag an Bund und Kantone zu Beseitigung von Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen bilden seit der Totalrevision der Bundesverfassung die verfassungsrechtliche Grundlage für die Behindertenpolitik (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 8 Abs. 4 BV). Damit hat der Gegenstand der Behindertenpolitik eine wesentliche inhaltliche Erweiterung und mit der Gleichstellung und der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auch eine neue Ausrichtung erhalten. Bund und Kantone sind im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten gefordert, zu einer Behindertenpolitik beizutragen, die auf Autonomie, Nicht-Diskriminierung, Teilhabe und Chancengleichheit ausgerichtet ist. Diese Ausrichtung der Politik zugunsten von Menschen mit Behinderungen liegt auch der UNO-BRK zu Grunde, welcher die Schweiz Mitte 2014 beigetreten ist.⁸

Auf dieser neuen Grundlage sind bereits wichtige Schritte zur Erreichung dieser Zielsetzung gemacht worden. Mit dem 2004 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen⁹ trat die Behindertengleichstellung als zweite Schiene der Integrationspolitik des Bundes neben die sozialversicherungsrechtlichen Instrumente.¹⁰ Das BehiG sieht vor allem Massnahmen zur Gewährleistung der Zugänglichkeit der Infrastruktur (Bauten und öffentlicher Verkehr) und gewisser Dienstleistungen vor. Hinzu kommt die verstärkte Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die berufliche Integration und die Förderung der Selbstbestimmung, etwa durch die Einführung des Assistenzbeitrags.¹¹ Auf Ebene der Kantone ist seit der weitgehend abgeschlossenen Umsetzung der im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) neu übernommenen Zuständigkeiten im Bereich der Institutionen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und der Sonderpädagogik ebenfalls eine stärkere Ausrichtung der Behindertenpolitik auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen festzustellen. Das BehiG verlangt von Bund und Kantonen weitere Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 BehiG). Auf Bundesebene haben seit Inkrafttreten des BehiG denn auch weitere Gleichstellungsanliegen ausdrücklich in spezialgesetzlichen Erlassen Eingang gefunden, namentlich im Bildungsbereich (Berufsbildungsgesetz; Weiterbildungsgesetz) wie auch im Kommunikationsbereich (Fernmelderecht, Radio und Fernsehen). Schliesslich hat die Gleichstellung auch Einzug in die Strategieentwicklung auf Bundesebene erfahren, zum Beispiel im Bereich E-Inclusion oder auch im Gesundheitswesen.

Zugleich wird jedoch deutlich, dass die in der Bundesverfassung wie im Behindertengleichstellungsrecht angelegte Berücksichtigung der Situation von Menschen mit Behinderungen in allen für die Gleichstellung und Teilhabe relevanten Regelungsbereichen erst ansatzweise realisiert ist. Dies liegt einerseits an einer fehlenden bereichsübergreifenden Koordination und Zusammenarbeit der involvierten Akteure. Dies hängt auch mit teilweise fehlenden Kenntnissen und einer mangelhaften Sensibilisierung der zuständigen Stellen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ebenfalls ist vielfach zu wenig Wissen über Wirkungszusammenhänge und Herausforderungen vorhanden. Und schliesslich fehlt es in vielen Bereichen an einem Überblick über die Umsetzung sowie an Instrumenten und Daten zur Steuerung und Kontrolle der Umsetzung.

Nach der Schaffung der Voraussetzung für die Verbesserung der Zugänglichkeit liegt die

⁸ Vgl. vorne, Anm. 1.

⁹ Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3.

¹⁰ Vgl. dazu Botschaft des Bundesrats vom 22. Dezember 2000 zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001, S. 1715 ff., S. 1773f.

¹¹ Art. 42quater ff. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20), definitiv eingeführt mit dem ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision, in Kraft getreten am 01.01.2012.

nächste Herausforderung für die Behindertenpolitik von Bund und von Kantonen darin, die Behindertenpolitik als bereichsübergreifende Querschnittsaufgabe sowie als Koordinationsaufgabe über die föderalen Niveaus hinweg zu verankern und in prioritären Handlungsfeldern die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiter zu fördern. Diese Massnahmen treten zur bereichsspezifischen Weiterentwicklung in Teilbereichen der Behindertenpolitik hinzu, wie etwa der Invalidenversicherung.

3.1 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

3.1.1. Ausrichtung der Behindertenpolitik

„Behindertenpolitik“ stand ursprünglich für diejenigen sozialstaatlichen Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderungen durch finanzielle oder andere Unterstützungsleistungen zu verbessern, um für sie gleichwertige Lebensbedingungen wie für nicht behinderte Menschen zu schaffen. Zu diesen Massnahmen gehören auf Bundesebene insbesondere die Leistungen der Invalidenversicherung; auf kantonaler Ebene steht die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen über finanzielle Leistungen an Behinderteneinrichtungen (Wohnheime und Werkstätten) im Zentrum. Diese Auffassung von Behindertenpolitik beruht auf einem Verständnis von Behinderung als individuelles Lebensbewältigungsproblem aufgrund einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung.

Heute ist unbestritten, dass Behinderung in einem weiteren Sinn für Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlich gesetzten Faktoren steht. Für den Umgang mit Behinderung bedeutet dies, dass zur Verbesserung der persönlichen Situation die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. der Umweltfaktoren hinzutreten muss. Behindertenpolitik ist damit nicht länger (ausschliesslich) Sozialpolitik, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und eine themenübergreifende Querschnittsaufgabe.

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

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹² im Jahre 2014 hat die Schweiz diese Ausrichtung der Behindertenpolitik bestätigt. Zugleich trägt der Beitritt zu einer Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Auftrags bei. Der Bundesrat hielt in der Botschaft zum Beitritt zur UNO-BRK fest, dass das Übereinkommen wichtige Impulse für die Umsetzung geben kann, indem es die konkrete Tragweite einzelner, heute bereits für die Schweiz verbindlicher Menschenrechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen verdeutlicht und dadurch die Suche nach Umsetzungsmassnahmen und besseren Lösungen in der Schweiz erleichtert.¹³

¹² Behindertenrechtskonvention; BRK; SR 0.109

¹³ Botschaft UNO-BRK (Anm. 2), S. 670 ff.

3.1.2. Zuständigkeiten von Bund und Kantonen

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

Der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 8 Absatz 4 BV begründet, wie auch die Behindertenrechtskonvention, keine Änderung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Für die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags sind Bund und Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen zuständig. Die Förderung der Gleichstellung und der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist daher eine Querschnittsaufgabe wie auch eine Daueraufgabe, der bei allen staatlichen Massnahmen Rechnung getragen werden muss. Gestützt auf Art. 19 BehiG wurde das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB geschaffen. Es unterstützt die zuständigen Stellen des Bundes bei der Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und informiert die Öffentlichkeit. Zu den Aufgaben des EBGB gehört zudem die Koordination der mit Gleichstellungsfragen (im Sinn der Umsetzung des BehiG) betrauten besonderen Fachstellen des Bundes (etwa im Bereich Personal, öffentlicher Verkehr, technische Vorschriften) sowie der Massnahmen von Behörden und Organisationen.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sind in der Verfassung spezifisch für die Existenzsicherung, die Förderung der Eingliederung Invaliden und die Förderung der Betagten- und Behindertenhilfe geregelt. Im Einzelnen sieht die Verfassung seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung von Bund und Kantonen (NFA) in diesen Bereichen folgende Aufgaben und Zuständigkeiten vor:

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

Eine wichtige Rolle bei der Behindertenpolitik kommt Privaten zu. Die Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen nehmen nicht nur im Rahmen der eben erwähnten privaten Behindertenhilfe wichtige Aufgaben wahr, sondern auch bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Die UNO-BRK (Art.4 Abs.3) verpflichtet ausdrücklich dazu, Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von gleichstellungsrelevanten Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und anderen Entscheidungsprozessen einzubeziehen und zu konsultieren

3.2 Aktuelle Situation in zentralen Themenbereichen

Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe erfordert eine Sicht, welche die verschiedenen relevanten Themen berücksichtigt. Eine Gesamtsicht der Behindertenpolitik besteht in der Schweiz heute nur in Ansätzen. Der erste Staatenbericht der Schweiz an den UN-Behindertenrechtsausschuss bot eine Gelegenheit, eine solche Gesamtsicht vorzunehmen. Allerdings zeigt der Bericht auf, dass es schwierig ist, über die Darstellung der Rechtslage auf nationaler Ebene und die Umsetzung der UNO-BRK in einzelnen Themenfeldern hinaus ein aussagekräftiges Gesamtbild der aktuellen Situation zu geben.

Im Folgenden wird die Situation in der Behindertenpolitik in der Schweiz aufgrund der vorhandenen Informationen dargelegt. In einem ersten Teil werden zentrale Regelungsbereiche behandelt. Zunächst erfolgen Ausführungen zu den drei Schwerpunktthemen des BehiG (Bauten und Anlagen, Öffentlicher Verkehr und Dienstleistungen). Danach geht der Bericht auf die Bereiche Bildung, Arbeit und Gesundheit ein. Anschliessend werden die Möglichkeiten zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen aufgezeigt; zunächst wird die Umsetzung bezüglich der Möglichkeiten eines Selbstbestimmten Lebens dargestellt, danach folgen Ausführungen zur Teilnahme am politischen Leben und am gesellschaftlichen Leben allgemein. Abschliessend widmet sich der Bericht den transversalen Themen Kinder und Frauen mit Behinderungen. Dabei werden soweit möglich auch die anstehenden Herausforderungen und Entwicklungen aufgezeigt.

Die Ausführungen beziehen sich auf diejenigen Informationen, welche aktuell publiziert worden sind. Dies gilt insbesondere auch für die Informationen in Bezug auf statistische Daten. Die vorhandenen Daten, das zeigt sich fast durchgängig auch in den anstehenden Herausforderungen, gehen nicht über einzelne Kennzahlen hinaus und sind nicht dazu geeignet, ein umfassendes Bild über den Stand der Umsetzung zu zeichnen. Sie dienen deshalb im vorliegenden Bericht auch der Illustrierung und werden nicht interpretiert.

3.2.1. Bauten und Anlagen

Die Möglichkeit, sich im öffentlichen Raum autonom und ohne Einschränkungen bewegen zu können, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an allen Facetten des gesellschaftlichen Lebens. Die Verbesserung des Zugangs zu Bauten und Anlagen stellt daher einen Schwerpunkt bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen dar. Statistische Daten aus dem Jahr 2012 zeigen, dass 31% der Haushalte der Meinung sind, ihre Wohnung sei für Personen mit eingeschränkter Mobilität leicht oder sehr leicht zugänglich. Unter der Annahme, dass jeder Haushalt eine Wohnung beansprucht, entspricht dies rund 1,05 Millionen Wohnungen, die für Personen in einem Rollstuhl frei zugänglich sind. Umgekehrt ist praktisch jede zweite Wohnung nicht oder nur sehr schwer zugänglich. Diese Einschätzung variiert nicht wesentlich, wenn der Haushalt eine Person mit Behinderungen umfasst oder wenn die befragte Person selbst eine Behinderung aufweist.¹⁴ Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen schätzt die Zahl der BehiG-relevanten

¹⁴ BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC-2012 Version 11.04.2014, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/individuelles-wohlbefinden/wohnen.html>.

Baugesuche auf 12'000 bis 15'000 pro Jahr.¹⁵

Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht einen gesamtschweizerischen Mindeststandard und eine Verbesserung der Durchsetzung der entsprechenden Vorgaben vor. Zugleich ist es auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Gewährleistung eines hindernisfreien Zugangs und anderen legitimen Interessen, insbesondere dem wirtschaftlichen Aufwand, ausgerichtet. Das BehiG sieht vor, dass der Zugang zu Bauten und Anlagen schrittweise und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit verbessert wird. Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen müssen bei bewilligungspflichtigen Neu- oder Umbauten den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen (Art. 3 lit. a BehiG). Die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen muss ferner für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen gewährleistet sein (Art. 3 lit. c und d BehiG). Zugleich konkretisiert das BehiG, unter welchen Voraussetzungen die Beseitigung von baulichen Hindernissen verhältnismässig ist (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. Das BehiG gibt einen Mindeststandard vor, einzelne Kantone sehen weitergehende Regelungen vor. Wichtige Konkretisierungen der gesetzlichen Vorgaben erfolgen durch Normen.¹⁶

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der Vorgaben des BehiG in diesem Bereich ist das kantonale Baurecht. Entsprechend liegt der Vollzug bei den kantonalen oder kommunalen Baubehörden. Für die Immobilien des Bundes und der ETH sind die mit dem Immobilienmanagement betrauten Stellen Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Armasuisse Immobilien und ETH-Rat) zuständig. Eine wichtige Funktion auch hinsichtlich Sensibilisierung und Beratung kommt den Fachstellen für hindernisfreies Bauen bzw. der Bauberatung zu. Die Invalidenversicherung leistet finanzielle Unterstützung an Bauberatungsstellen und kann auch personenbezogene Anpassungen sprechen, soweit der Wohnraum, der Arbeits- oder der Ausbildungsplatz betroffen sind.¹⁷ Im Rahmen der Wohnbauförderung schliesslich definiert das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) die Bedingungen für Unterstützungszahlungen an den genossenschaftlichen Wohnungsbau und verlangt dort die Anpassbarkeit von Neuwohnungen an die Bedürfnisse von Mobilitätsbehinderten als Standard.¹⁸

Die Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben erfolgt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durch die kommunalen oder kantonalen Behörden. Eine wichtige Rolle bei der Vollzugskontrolle kommt gemäss der Konzeption des Gesetzes den Betroffenen selbst zu.¹⁹ Diese können vor der zuständigen Behörde oder einem Gericht die Beseitigung einer Benachteiligung bei Zugang zu einer Baute oder einer Anlage verlangen. Behindertenorganisationen haben ebenfalls die Möglichkeit, gegen eine Baubewilligung Beschwerde zu führen.

Herausforderungen und weitere Entwicklung

Die Evaluation des BehiG weist auf die positive Wirkung des Gesetzes im Bereich der Bauten und Anlagen, sowie auf die Fortschritte in den vergangenen zehn Jahren hin. Das Gesetz hat zur Sensibilisierung der Akteure im Baubereich beigetragen. Gesamthaft zeigt die Evaluation,

¹⁵ Evaluationsbericht, integrale Fassung (Anm. 5), S. 363.

¹⁶ SIA Norm 500 «Hindernisfreie Bauten» des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) im Bereich der Hochbauten; VSS Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) im Bereich des Tiefbaus (Strassenraum, Wege und Plätze).

¹⁷ Evaluationsbericht, integrale Fassung (Anm. 5), S. 65.

¹⁸ A.a.O., S. 64 f.

¹⁹ Durch die Vollzugskontrolle durch die Betroffenen soll der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand vermieden werden; vgl. Botschaft BehiG (Anm. 10), S. 1781.

dass sich die Situation seit Inkrafttreten des Gesetzes insbesondere in Bezug auf die Gebäude mit Publikumsverkehr verbessert hat, weniger hingegen bei den Betriebs- und Wohngebäuden.²⁰ Gemäss dem Evaluationsbericht sind die Anforderung der Hindernisfreiheit selbstverständlicher geworden, besonders ausgeprägt im Tiefbau, der für eine hindernisfreie Gestaltung des öffentlichen Raums zuständig ist. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass in diesen Bereichen ein gutes Stück Weg zu einer tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zurückgelegt worden sei.²¹ Dies ist auch auf den klaren rechtlichen Rahmen und dessen Konkretisierung in Normenwerken zurückzuführen, die die Planung erleichtern und Rechtssicherheit schaffen.

Die Evaluation bemängelt allerdings, dass im Baubereich kein Monitoring zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes und der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen in den kantonalen Baugesetzen bestehe. Dies erschwere es, den Fortschritt und die offenen Mängel sichtbar machen zu können. Festgestellt wird auch, dass die Umsetzung der Bestimmungen des BehiG von den zuständigen Behörden bei der Erteilung von Baubewilligungen nicht einheitlich umgesetzt wird. Zudem wird der Informationsstand von privaten Akteuren und Behörden im Baubereich durch die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen kritisch beurteilt.²² Verbesserungsmöglichkeiten sind deshalb neben der Erschiessung von Daten zur Umsetzung vor allem im Bereich der Information und der Sensibilisierung, hier auch schon im Vorfeld der Planung bzw. des Bewilligungsverfahrens, auszumachen.

3.2.2. Öffentlicher Verkehr

Eine uneingeschränkte Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Die Schaffung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs auf der Strasse, der Schiene, im Wasser und in der Luft bildet daher einen der zentralen Regelungsbereiche des BehiG. Neben baulichen und technischen Anpassungen beinhaltet dies auch die Verpflichtung, Dienstleistungen so anzubieten, dass sie von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden können (z.B. stufenloser Zugang für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen, optische, bzw. akustische Informationen und Leitlinien für hör- oder sehbehinderte Menschen). Die aktuelle Datenlage zeigt, dass 87.9% der Menschen mit Behinderungen (66.8% für solche mit starken Einschränkungen) die öffentlichen Verkehrsmittel selbstständig und ohne Schwierigkeiten benutzen können. Bei den Menschen ohne Behinderung sind es 99.4%.²³

Das BehiG sieht die Beseitigung von Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs vor und setzt dafür einen Zeitrahmen. Kommunikationssysteme und die Billettausgabe mussten bis Ende 2013 an die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen angepasst werden. Die gesetzliche Frist für die Anpassung der öffentlichen Transportmittel und der Infrastrukturen läuft noch bis Ende 2023.

Bund und Kantone teilen sich die Zuständigkeit für den öffentlichen Verkehr. Die Zuständigkeit für die Infrastruktur des Bahnverkehrs und die Zulassung von Bussen, Schiffen und Seilbahnen ist beim Bundesamt für Verkehr (BAV) gebündelt. Ebenfalls ist der Bund für den Flugverkehr zuständig: das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist die Durchsetzungsstelle für barrierefreie Flughäfen und Informationen sowie unentgeltliche Hilfeleistungen auf den Flughäfen

²⁰ Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, Kurzfassung (<https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtkurzfassung.pdf.download.pdf/evaluationsberichtkurzfassung.pdf>), S. 15.

²¹ Evaluation BehiG Kurzfassung (Anm. 20), S. 57.

²² Evaluationsbericht integrale Fassung, S. 357.

²³ BFS, Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB) 2012, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/gesellschaftliche-teilhabe.html>

und durch die Luftfahrtunternehmen. Die kantonalen und kommunalen Tiefbaubehörden haben die Federführung für die behindertengerechte Umgestaltung der Infrastrukturen beim öffentlichen Verkehr im Mischverkehr, also insbesondere bei den Tram- und Bushaltestellen.

Die Umsetzung des BehiG stützt sich auf detaillierte Ausführungsbestimmungen²⁴ und verpflichtet in erster Linie die Transportunternehmen. Eine wichtige Funktion kommt dem Verband öffentlicher Verkehr (VÖV) als Dach- und Fachverband aller Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs zu, welcher Planungshilfen und Leitfäden zur Verfügung stellt.²⁵

Menschen mit Behinderungen und Behindertenorganisationen besitzen gestützt auf das BehiG materielle Rechtsansprüche und entsprechende Beschwerdemöglichkeiten. 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). 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. Erweist sich eine Anpassung als unverhältnismässig, ist eine angemessene Ersatzmassnahme (z.B. Call Center Handicap, Mobilitätshelfer, Fahrdienste) vorzusehen (Art. 12 Abs. 3 BehiG). Allerdings dürfen Ersatzmassnahmen nur mit Zurückhaltung angeordnet werden und nicht diskriminierend ausgestaltet sein.

Die meisten BehiG-relevanten Massnahmen im öffentlichen Verkehr werden zusammen mit anderen Umbauten (Substanzerhaltung, Sicherheit, Netzausbau) koordiniert und über die ordentliche Infrastrukturfinanzierung abgewickelt. Zwischen 2004 und 2023 werden über die ordentliche Bahninfrastrukturfinanzierung rund 2,5 bis 3 Milliarden Franken für BehiG-Massnahmen eingesetzt. Dies entspricht rund 150 Millionen Franken pro Jahr. Hierfür sind insgesamt gebündelte Anpassungen im Umfang von rund 6 bis 7 Milliarden Franken an Bahnhöfen nötig. Gemäss aktueller Einschätzung können diese Mittel über den Bahninfrastrukturfonds des Bundes finanziert werden.²⁶ Transportunternehmen können beim BAV (Fachstelle Mobilitätsfragen) Finanzhilfen für BehiG-relevante Anpassungen an bestehenden Bauten und Fahrzeugen beantragen, die nicht in einem ohnehin nötigen Rahmen bis Ende 2023 realisiert werden.²⁷

Herausforderungen und weitere Entwicklung

Die Evaluation des BehiG stellt im Bereich des öffentlichen Verkehrs insgesamt die grössten Verbesserungen fest, vor allem im Bereich der Billettautomaten und der Fahrzeuge, etwas weniger im Bereich der Infrastruktur. Die Kommunikations- und Billettausgabesysteme entsprachen 2016 zu 90 % den Bestimmungen des BehiG. Die verbleibenden 10 % beziehen sich auf Situationen, in denen es sich als schwierig erweisen hat, die erforderlichen Anpassungen

²⁴ Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VböV; SR 151.34] und die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VAböV; SR 151.342]). Diese wurde per Mitte 2016 an die **Europäischen Normen (EN)** angepasst, welche die Interoperabilitäts-Standards der EU für Personen mit eingeschränkter Mobilität (TSR-PRM) ausführen. 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 massgebend, die in der Schweiz im November 2009 in Kraft trat

²⁵ www.voev.ch.

²⁶ BAV, Gleichstellung von Menschen mit eingeschränkter Mobilität im öV: Stand der Umsetzung, Faktenblatt November 2017, S. 2 f.

²⁷ Bundesmittel aus dem Sonderkredit «BehiG-Zahlungsrahmen» 300 Mio. Franken über 20 Jahre, die Kantone haben sich mit weiteren rund 300 Mio. an den Mehrkosten bis Ende 2023 zu beteiligen.

vorzunehmen, bei denen aber Ersatzmassnahmen angeboten werden. Beim Rollmaterial haben Ende 2014 70 % der Züge den Anforderungen des BehiG entsprochen.

Bezüglich Bahninfrastruktur waren im Jahr 2016 ungefähr 35 % der Bahnhöfe, die von 64 % aller Reisenden benutzt werden, barrierefrei zugänglich. Die am wenigsten zugänglichen Infrastrukturen sind die Bushaltestellen, insbesondere ausserhalb der Städte. Ein detaillierter Überblick über den Stand der Umsetzung im Bereich der Bahninfrastruktur fehlt jedoch, womit die Abschätzung der Kostenprobleme, der Prioritätensetzung und der Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Umsetzungsfrist bis Ende 2023 erschwert wird.

Das BAV hat deshalb entschieden, mit zusätzlichen Massnahmen dazu beizutragen, dass die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes an den Bahnhöfen bis Ende 2023 umgesetzt werden. Unter anderem werden eine Steuerung und ein Controlling aufgebaut. Namentlich hat das BAV eine Planungsanweisung an die Bahnen erstellt und von ihnen Umsetzungskonzepte zum BehiG eingefordert. Damit werden die Bahnen unter anderem verpflichtet, im Hinblick auf die Sanierung der Bahnhöfe eine Planungshilfe des Verbands öffentlicher Verkehr (VöV) anzuwenden²⁸, um festzulegen, ob ein Umbau verhältnismässig ist oder ob Ersatzmassnahmen in Form von Personalhilfe oder – in Einzelfällen – alternativen Verbindungen (Bus, Tram etc.) angeboten werden sollen. Für 2018 ist ein Standbericht zur Umsetzung des BehiG geplant.

3.2.3. Dienstleistungen und Kommunikation

Der Zugang zu staatlichen und privaten Dienstleistungen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen autonom und gleichgestellt an allen relevanten Lebensbereichen teilhaben können. Die effektive Zugänglichkeit von Dienstleistungen hängt dabei von verschiedenen Aspekten wie der geografischen Nähe oder den Öffnungszeiten ab. Für Menschen mit Behinderungen muss zusätzlich die Möglichkeit gegeben sein, die Dienstleistungen wirklich nutzen zu können (Zugang zu Gebäuden, Fahrzeugen oder Online-Dienstleistungen, behindertengerechte Schalter usw.). Statistische Daten zeigen, dass der Zugang zu Dienstleistungen von Menschen mit Behinderungen öfter als schwierig oder sehr schwierig angegeben wird (34%) als vom Rest der Bevölkerung (24%). Am schwierigsten wird der Zugang zur medizinischen Grundversorgung (19% vs. 11%) und zu Bankdienstleistungen (16% vs. 11%) eingeschätzt.²⁹

Das Behindertengleichstellungsgesetz räumt dem Zugang zu Dienstleistungen einen grossen Stellenwert ein. Das BehiG verpflichtet den Bund und vom Bund konzessionierte Unternehmen wie die Post oder die Swisscom, ihre Dienstleistungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit hindernisfrei anzubieten. Zur Sicherstellung der Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben können die Betroffenen verlangen, dass die Benachteiligung beseitigt wird. Anders als beim Zugang zu Bauten und Anlagen oder bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs ist kein Verbandsbeschwerderecht vorgesehen. Die Kantone und Gemeinden sind nicht über das BehiG, sondern über das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot verpflichtet, ihre Dienstleistungen ebenfalls benachteiligungsfrei anzubieten (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. Private, die ihre Dienstleistungen öffentlich anbieten, haben eine weniger weitgehende Verpflichtung. Gemäss Artikel 6 BehiG dürfen sie Kundinnen und Kunden mit Behinderungen nicht diskriminieren; sie sind jedoch nicht verpflichtet, Anpassungen vorzunehmen, um

²⁸ VöV, Leitfaden Planungshilfe Interessenabwägung BehiG (www.voev.ch)
<https://www.voev.ch/de/Technik/Themenbereiche-Technik/Planungshilfe-Interessenabwaegung-BehiG>

²⁹ BFS Zugang zu Dienstleistungen 2012, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/gesellschaftliche-teilhabe.assetdetail.256469.html>.

ihre Dienstleistungen zugänglich zu machen. 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.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) eröffnen Menschen mit Behinderungen neue Möglichkeiten der Teilhabe. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass entsprechende Dienstleistungen hindernisfrei angeboten werden. Besondere Bedeutung kommt dabei im BehiG den Dienstleistungen des Bundes zu. So sind die Bundesbehörden im Verkehr mit der Bevölkerung aufgefordert, Rücksicht auf besondere Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten zu nehmen (Art. 14 Abs. 1 BehiG). Der Bundesrat strebt mit der Strategie «Digitale Schweiz» unter anderem die Chancengleichheit und Partizipation aller an. Dabei werden Menschen mit Behinderungen speziell als Zielgruppe genannt.³⁰ Auf Ebene Bund ist das Bundesamt für Kommunikation BAKOM federführend für die Umsetzung der Strategie. Das Netzwerk «Digitale Inklusion Schweiz» hat 2008, 2012 und 2016 Aktionspläne verabschiedet, die in verschiedenen Bereichen Massnahmen und Projekte zur Förderung der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich vorsehen.³¹ Speziell im Hinblick auf die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen verlangt das Postulat 16.4169 «Inklusives Arbeitsumfeld im Lichte der Digitalisierung», Chancen und Risiken der Digitalisierung aufzuzeigen. Die Erarbeitung der Grundlagen für die Beantwortung dieser Fragen erfolgt im Rahmen einer Studie, die zurzeit durchgeführt wird. Die 2007 verabschiedete und 2015 erneuerte E-Government-Strategie Schweiz des Bundes sieht im Bereich Barrierefreiheit vor, dass Menschen mit Behinderungen von «vote électronique» profitieren sollen.³² Im April 2017 hat der Bundesrat bezüglich die Einführung der elektronischen Stimmabgabe beschlossen, die Rechtssetzungsarbeiten mit Blick auf eine Überführung der bisherigen Versuchsanlage in den ordentlichen Betrieb gemeinsam mit den Kantonen an die Hand zu nehmen.

Die Verwaltungseinheiten des Bundes müssen ihre Dienstleistungen auf dem Internet barrierefrei anbieten (Art. 14 Abs. 2 BehiG und Art. 10 BehiV). Zu diesem Zweck hat das Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB die Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten erlassen. Der Aktionsplan E-Accessibility 2015 – 2017 des Bundesrates zielt darauf ab, die Barrierefreiheit im Internet der Bundesverwaltung weiter voranzutreiben. Ziel des Aktionsplans war es, die Voraussetzungen zu schaffen, um den bestehenden gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit in den relevanten Prozessen und Strukturen konsequent Rechnung tragen zu können. Die Vorgaben zur Barrierefreiheit sollen in allen Abläufen und Strukturen der Bundesverwaltung integriert werden. Mit dem Aktionsplan wurden die Departemente und Ämter dabei unterstützt, Instrumente zu bereitzustellen und Empfehlungen im Zusammenhang mit der E-Accessibility zu erarbeiten. Für die Umsetzung des Aktionsplans wurde eine Geschäftsstelle E-Accessibility geschaffen,³³ welche die Departemente und Bundesämter bei der Umsetzung der Barrierefreiheit der internetbasierten Informationen und Kommunikationsdienstleistungen unterstützt und berät.

Die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist ebenfalls im Fernmelderecht und in der Radio- und Fernsehgesetzgebung vorgesehen. So gilt beispielsweise gemäss der Verordnung über Fernmeldedienste die Regelung, dass die Dienste für Personen mit Hör- Seh- oder Mobilitätsbehinderung unentgeltlich sein müssen. Darüber hinaus müssen

³⁰ Strategie «Digitale Schweiz» Broschüre, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/strategie-digitale-schweiz.html>

³¹ <http://www.einclusion.ch/de/>

³² E-Government Strategie Schweiz, <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/>

³³ Die Geschäftsstelle ist beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB angesiedelt.

die im Rahmen dieser Dienste verrechneten Verbindungsgebühren für die erwähnten Personengruppen gegenüber den übrigen Tarifen diskriminierungsfrei ausgestaltet sein.³⁴ Seit dem 1.1.2018 stellt ein Vermittlungsdienst über Videotelefonie für Gehörlose einen Bestandteil der Grundversorgung im Fernmeldebereich dar.³⁵ Das Schweizer Radio- und Fernsehrecht verpflichtet dazu, Leistungen zugunsten der Menschen mit Behinderungen zu erbringen.³⁶ Die umfassendsten Anforderungen muss die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) erfüllen, die in allen Sprachregionen Programme ausstrahlt.³⁷ Die SRG bietet Angebote mit Untertitelung, Gebärdensprache und Audiodeskription. So können seit 2014 auf Play SRF und srf.ch Untertitel zugeschaltet werden, wenn die Sendung im TV-Programm auch mit Untertiteln zu sehen war. Auch werden dort die von SRF produzierten Filme mit Audiodeskription als Audiodateien angeboten oder es kann eine ausgewählte Videosammlung mit Gebärdensprache aufgerufen werden. Die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)³⁸ sieht in Art. 7 eine Vereinbarung zwischen der SRG und den betroffenen Behindertenverbänden für die wichtigsten zu erbringenden Leistungen vor (insbesondere bei der Untertitelung).³⁹ Die Ende 2017 abgeschlossene und für 2018 – 2022 geltende Vereinbarung sieht vor, dass das Angebot an untertitelten Sendungen schrittweise auf 80% ausgebaut werden soll. Zudem werden statt 450 künftig 900 Stunden an audiodeskribierten Inhalten zur Verfügung gestellt. Bei den gebärdeten Inhalten werden 1000 Stunden statt heute 440 Stunden angestrebt. Der finanzielle Aufwand steigt entsprechen von heute 9,5 Millionen CHF auf 17 Millionen CHF im Jahr 2022.⁴⁰

Herausforderungen und weitere Entwicklung

Die Evaluation des BehiG und der Bericht "Recht auf Schutz vor Diskriminierung"⁴¹ weisen darauf hin, dass es heute noch oft an einer Sensibilisierung für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Dienstleistungen mangelt. Häufig fehlen zudem die Erfahrungen und die Kenntnisse, wie sich ein hindernisfreier Zugang effektiv und mit angemessenem Aufwand gewährleisten lässt, und teilweise fehlen auch die für eine Umsetzung von Massnahmen benötigten Kapazitäten.

In Bezug auf die IKT-Dienstleistungen kommt die Evaluation des BehiG zum Schluss, dass sich in den letzten zehn Jahren Verbesserungen ergeben haben. Dies gilt insbesondere für den Bund, teilweise auch für die Kantone. Private Anbieter haben den grössten Nachholbedarf. Auch die Accessibility-Studien der Stiftung Zugang für alle⁴² zeigen, dass die Barrierefreiheit von IKT-Dienstleistungen bei weitem noch keine Selbstverständlichkeit darstellt und noch etliche Barrieren bestehen.

Handlungsbedarf besteht damit insbesondere bei der Verbesserung der Informationen über die bereits bestehenden Rechte und Pflichten. Dies bedeutet einen Ausbau der Information und der Sensibilisierung sowie das Bereitstellen von guten Beispielen zu hindernisfreien

³⁴ Art. 33 Verordnung über die Fernmeldedienste (FDV), SR 784.101.1

³⁵ Art. 15 Bst. e Ziff. 2 FDV.

³⁶ Art. 7, Abs. 3 RTVG; vgl. auch Abs. 4 gemäss der Revision vom 26. September 2014, BBl 2014 7345 und Art. 24 Abs. 3 RTVG für die SRG.

³⁷ Der Marktanteil der Programme der SRG beträgt 35% bis 40% in jeder Sprachregion.

³⁸ SR 784.401.

³⁹ Eine Besonderheit des Schweizer Fernsehmarkts besteht darin, dass ausländische Fernsehstationen rund 60% des Marktanteils ausmachen, die sich nicht nach den Verpflichtungen aus dem RTVG richten müssen.

⁴⁰ SRG SSR erweitert Leistungen für Sinnesbehinderte, Medienmitteilung vom 04.09.2017, <https://www.srgssr.ch/de/news-medien/news/srg-ssr-erweitert-leistungen-fuer-sinnesbehinderte>

⁴¹ Bericht des Bundesrates "Recht auf Schutz vor Diskriminierung" vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulates Naef 12.3543.

⁴² Seit 2004 führt die Stiftung «Zugang für alle» regelmässig Accessibility-Studien durch, die wichtige Schweizer Websites auf ihre Zugänglichkeit hin überprüfen, letztmals 2016.

Dienstleistungen. Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bieten zudem insbesondere auch Organisationen die Möglichkeit, weitere gute Beispiele im Rahmen von Projekten zu entwickeln und bekanntzumachen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Dienstleistungen allgegenwärtig und heterogen sind, sodass es gemäss Evaluation des BehiG fast nicht möglich ist, ein Konzept oder eine Strategie zu entwickeln, die den ganzen Bereich im Auge hat und verändern könnte.⁴³ Der Bund kann jedoch seine Anstrengungen dahingehend weiterführen, dass er die Zugänglichkeit beim Bund optimiert und damit gleichzeitig eine Signalwirkung auf Kantone und Private einnimmt.

Diesbezüglich wird es auf Bundesebene darum gehen, das Engagement zur Förderung des barrierefreien Zugangs zu neuen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen zu verstärken, den Herausforderungen der Digitalisierung Rechnung zu tragen und insbesondere auf die Informationsvermittlung in zugänglichen Formaten auszudehnen (z. B. leichte Sprache oder Gebärdensprache).

3.2.4. Bildung

Der Bildungsbereich ist für die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung. Einerseits werden in der Schule und in der Aus- und Weiterbildung Wissen und wichtige Kompetenzen vermittelt. Andererseits ist gerade die Schule ein wichtiger Ort der Integration. Ein integratives Bildungssystem ist auf ein gemeinsames Lernen von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen ausgerichtet und trägt zugleich den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung. Dies bedingt die Berücksichtigung der individuellen Kompetenzen und der individuellen Bedürfnisse, die Gewährleistung der erforderlichen Unterstützung sowie die Beseitigung von Hindernissen und den Ausgleich von Nachteilen. Den vorhandenen Daten aus der Statistik zur Sonderpädagogik ist zu entnehmen, dass der Anteil der Schulkinder in Sonderklassen bis zu Beginn der 2000er-Jahre stetig zunahm und sich anschliessend stabilisierte, bevor es ab 2006 zu einem deutlichen Rückgang im Bereich der Sonderklassen kam. Seither nehmen die Zahlen ab. 2008 wurden rund 24'000 Schülerinnen und Schülern in Sonderklassen und 15'200 in Sonderschulen unterrichtet.⁴⁴ Seit 2009 hat sich der Anteil von Schülern und Schülerinnen mit separativer Sonderschulung zwischen vier und fünf Prozent eingependelt.⁴⁵ Bezüglich Bildungsstand ist aus dem Jahre 2015 bekannt, dass 84,7% der Menschen mit Behinderungen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II aufweisen, während es bei den Menschen ohne Behinderungen 88,9% sind.⁴⁶ Im Jahr 2011 hatten 20,4% der Menschen mit Behinderungen zum Befragungszeitpunkt eine Weiterbildung besucht, bei den Menschen ohne Behinderung waren es 28.1%.⁴⁷

Die schweizerische Bildungsverfassung, insbesondere Art. 62 Abs. 2 und 3 BV, bietet mit dem Recht auf einen angemessenen und unentgeltlichen Grundschulunterricht, dem Anspruch auf eine ausreichende Sonderschulung sowie dem Diskriminierungsverbot eine umfassende Grundlage für ein integratives Bildungssystem. Für alle Anbieter von Aus- und Weiterbildungsangeboten gilt generell das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung. Zusätzlich unterliegen die Aus- und Weiterbildungsangebote des Bundes dem Benachteiligungs-

⁴³ Evaluationsbericht integrale Fassung, S. 227.

⁴⁴ BFS, Demos. Kinder, Nr. 4 Dezember 2010 (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/bildung/obligatorische-schule.assetdetail.347519.html>).

⁴⁵ <http://www.szh.ch/themen/statistik/sonderschulung>

⁴⁶ BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC 2015, Version 19.06.2017), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/bildung/bildungsstand.assetdetail.3962806.html>.

⁴⁷ BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), 24.12.2012, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/bildung/weiterbildung.assetdetail.186935.html>.

gungsverbot des BehiG (Art. 2 Abs.4 und 5 BehiG). Demnach sind sämtliche Bildungsleistungen darauf auszurichten, dass Menschen mit Behinderungen diese ohne Benachteiligung in Anspruch nehmen können. Das BehiG enthält zudem eine Bestimmung über eine bedürfnisgerechte Grundschulung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (Art. 20 BehiG). Es legt fest, dass die Kantone dafür sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist und die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule mit entsprechenden Schulungsformen fördern.

Der Ausgleich von Nachteilen, der «Nachteilsausgleich» ist ein transversales Thema über alle Bildungsstufen hinweg. Das Ziel des Nachteilsausgleichs ist es, Benachteiligungen von Lernenden mit Behinderung mithilfe von individuellen Massnahmen zu vermeiden oder zu verringern. Solche Massnahmen können in unterschiedlichen Bereichen zur Anwendung kommen, etwa bei Aufnahmeprüfungen oder Qualifikationsverfahren, im Unterricht und bei Aufgaben, Leistungstests oder bei Abschlussprüfungen. Beim Nachteilsausgleich werden Lern- und Prüfungsbedingungen formell angepasst, ohne dass dabei Modifikation der Lern- bzw. Ausbildungsziele vorgenommen werden.⁴⁸ Der Nachteilsausgleich kann technische Hilfsmittel und persönliche Assistenz, Zeitzuschläge bei Leistungstests oder Prüfungen, Anpassung der Aufgabenstellung oder der Prüfungsform sowie auch räumliche Massnahmen betreffend dem Lern- und Prüfungsumfeld umfassen. Auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems wurden Grundlagen für einen konsequenten und systematischen Ausgleich von Nachteilen geschaffen, so beispielsweise das Handbuch zum Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung aus dem Jahre 2013, welches fokussiert auf einzelne Behinderungsarten deren Auswirkungen auf Zulassung, Ausbildung und Qualifikationsverfahren sowie spezifische Nachteilsausgleichsmassnahmen ausführt.⁴⁹ Massgeblich beeinflusst durch konkrete Fälle aus der kantonalen Praxis ist auch die Empfehlung Nr. 7 der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) zum Nachteilsausgleich entstanden.⁵⁰ Die Empfehlungen dienen der inner- und interkantonalen Vereinheitlichung der Praxis zum Nachteilsausgleich in der Grundbildung.

In der Schweiz ist das Bildungswesen vom Eintritt in die obligatorische Schule bis zur Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung) eine Staatsaufgabe. Die Verantwortung für die obligatorische Schule (inkl. Sonderpädagogik) tragen basierend auf der kantonalen Schulhoheit (Art.62 BV) die Kantone. Im nachobligatorischen Bereich (allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen) haben sowohl die Kantone als auch der Bund je ihre Zuständigkeiten und tragen damit – im Rahmen ihrer Zuständigkeit – die Verantwortung für diese Bildungsstufen gemeinsam.

Grundschule/Sonderpädagogik: Alle Kinder, auch Kinder mit Behinderungen, haben gemäss Artikel 19 BV Anspruch auf eine ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen angepasste Schulbildung. Diesem Anspruch entspricht die Verpflichtung der Kantone, für einen in qualitativer, aber auch in räumlicher und organisatorischer Hinsicht ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht. Die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Förderbedürfnissen erfolgt in der Schweiz entweder in Sonderschulen, in besonderen Kleinklassen oder integrativ in Regelklassen unter Beizug von sonderpädagogischen Massnahmen. Die Kantone sorgen gemäss Art. 62 Abs. 3 BV für eine ausreichende Sonderschulung für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bis zum vollendeten 20. Altersjahr. 2008 haben die Kantone

⁴⁸ <http://www.szh.ch/themen/nachteilsausgleich>

⁴⁹ Bericht «Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung in der Berufsbildung», SDBB-Verlag Bern, 2013, <http://www.berufsbildung.ch/dyn/24037.aspx>.

⁵⁰ SBBK Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz / KBGB Kommission Berufliche Grundbildung (2014): Empfehlung Nr. 7, Thema Nachteilsausgleich, verabschiedet am 17.09.2014 von der Plenarversammlung SBBK, Bern.

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 für die Beitrittskantone fest, dass eine integrative Schulung anzustreben ist und separierender Unterricht die Ausnahme darstellen soll. Wichtiger Bestandteil sind auch gemeinsame Instrumente, u.a. ein standardisiertes Abklärungsverfahren für die Ermittlung des individuellen Bedarfs (SAV). Damit soll gewährleistet werden, dass für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf unabhängig vom Wohnort eine Gleichbehandlung stattfindet.⁵¹ Für die Auslegung von Art. 24 UNO-BRK verweist die Schweiz auf das BehiG und die kantonalen Erlasse zur Sonderschulung, gemäss denen integrative Lösungen den separierenden vorzuziehen sind, immer unter Beachtung des Kindeswohls und der Entwicklungsmöglichkeiten des betroffenen Kinder oder Jugendlichen sowie der Rahmenbedingungen und der Organisation der Schulen. Die Schweiz geht davon aus, dass damit die Anforderungen des Übereinkommens im Bereich der Grundschulung erfüllt sind.

In vielen Kantonen bestehen unterstützende Angebote an der Nahtstelle zwischen obligatorischer Schule und Ausbildung auf Sekundarstufe II in Form von berufsvorbereitenden Schuljahren oder Vorlehren. Das Case Management Berufsbildung unterstützt Jugendliche beim Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung und ist für die berufliche Eingliederung von Jugendlichen zuständig. Die IV kann die kantonalen Brückenangebote zur Vorbereitung auf die erste Berufsausbildung sowie das kantonale Case-Management Berufsbildung mitfinanzieren.

Berufsbildung und allgemeine Ausbildung auf Stufe Sek II: Das SBFI trägt die Verantwortung für die gesamte Berufsbildung, insbesondere die höhere Berufsbildung und die Eidgenössische Berufsmaturität. Weiter ist die Invalidenversicherung zuständig für die Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten während der erstmaligen beruflichen Ausbildung⁵² von IV-Berechtigten sowie die Weiterausbildung und Umschulung von versicherten Personen. Die Jugendlichen, die infolge Invalidität in der Berufswahl behindert sind, haben Anspruch auf Berufsberatung (Art. 15 IVG). In gewissen Fällen können auch weitere Massnahmen zur Anwendung kommen, wie sie im Berufsbildungsgesetz⁵³ vorgesehen sind (z. B. fachkundige individuelle Begleitung).⁵⁴

Weiterbildung: Das SBFI trägt die Verantwortung für die berufsorientierte Weiterbildung. Des Weiteren kann das 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. Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die entsprechenden Arbeiten der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern.

Herausforderungen und weitere Entwicklung

In Bezug auf die Berücksichtigung der Kompetenzen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ist das Bildungssystem in Bewegung. Eindeutig an Bedeutung gewonnen hat in

⁵¹ Evaluationsbericht integrale Fassung (Anm. 5), S.146 f.

⁵² 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).

⁵³ Bundesgesetz über die Berufsbildung, BBG; SR 412.10.

⁵⁴ Das Berufsbildungsrecht (BBG und BBV) konkretisiert das Benachteiligungsverbot des BehiG, indem es die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung spezifisch fördert (Art. 3 Bst. c BBG).

den letzten Jahren der Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen. Aber auch die Anstrengungen zur Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Lernenden mit Behinderungen in den Regelstrukturen ist in den letzten Jahren verstärkt worden. Dies gilt sowohl für den Grundschulunterricht wie für andere Aus- und Weiterbildungen. Insbesondere sind Grundlagen geschaffen worden, die nun in die Praxis einfließen müssen.⁵⁵

Neben der angemessenen Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen innerhalb der einzelnen Stufen des Bildungssystems stellt die Abstimmung an den Schnittstellen und am Übergang zur Berufstätigkeit eine Herausforderung dar.⁵⁶ Im Rahmen einer verbesserten Umsetzung wird es weiter darum gehen müssen, die Aktivitäten bildungsbereichsübergreifend zu koordinieren und Erfahrungen auszutauschen sowie mehr Wissen über die Herausforderungen zu sammeln, welche sich an den Schnittstellen ergeben.

Schliesslich gibt es auch Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Datenlage. Zu diesem Zweck haben das Bundesamt für Statistik (BFS) und die Kantone das Projekt «Modernisierung der Erhebungen im Bildungsbereich» realisiert, mit dem Ziel, ein gesamtschweizerisch koordiniertes Statistiksystem im Bildungsbereich zu entwickeln.⁵⁷ Dieses Projekt umfasste die Erhebungen zu den Lernenden, den Bildungsabschlüssen, den Lehrkräften/Schulpersonal und den Bildungsinstitutionen. Im Rahmen dieses Projekts hat das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) 2010 die Arbeitsgruppe «Statistik der Sonderpädagogik» gebildet, deren Ziel es war, die neuen Informationsbedürfnisse im Bereich der Sonderpädagogik zu erfassen und Umsetzungsmöglichkeiten aufzuzeigen.⁵⁸ Die erste Erhebung zur Sonderpädagogik nach dem neuen Modell wurde als Testlauf für das Schuljahr 2014/15 durchgeführt. Danach wurden die Konzepte für die statistische Darstellung der Sonderpädagogik noch einmal angepasst. Die erste Erhebung nach korrigiertem Konzept erfolgt für das Schuljahr 2017/18. Die Resultate werden voraussichtlich im Herbst 2019 publiziert.

3.2.5. Arbeit und Beschäftigung

Für eine gelingende berufliche Integration sind sowohl individuelle Massnahmen zur Behebung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen als auch Massnahmen zur Schaffung eines barrierefreien Arbeitsumfeldes notwendig. Nur die Kombination dieser beiden sich ergänzenden Ansätze trägt dem Umstand Rechnung, dass sowohl individuelle Voraussetzungen wie auch Hindernisse im Arbeitsumfeld einer gleichberechtigten Beteiligung am Arbeitsleben entgegenstehen können. Im Jahr 2016 bezogen 26 900 Personen Massnahmen beruflicher Art, mit welcher die Invalidenversicherung ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt förderte.⁵⁹ Statistische Daten zeigen, dass sich die Mehrheit der Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben beteiligt (75.0% Menschen mit Behinderungen, resp. 50.4% Menschen mit Behinderungen stark eingeschränkt, gegenüber 88.4% bei Menschen ohne Behinderungen). Jede zweite Person mit Behinderung arbeitet jedoch 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.⁶⁰ Fast drei Viertel der Menschen mit Behinderungen sind zudem bei der Erwerbstätigkeit von Einschränkungen bezogen

⁵⁵ Vgl. Evaluationsbericht integrale Fassung (Anm. 5), S. 165 ff.

⁵⁶ Die Weiterentwicklung der IV nimmt diese Problematik auf, indem der Fokus verstärkt auf Kinder und Jugendliche an den Übergängen von der obligatorischen Schule in die berufliche Ausbildung bzw. von der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt gerichtet wird.

⁵⁷ <http://www.szh.ch/themen/statistik/sonderschulung>

⁵⁸ <http://www.szh.ch/themen/statistik/sonderschulung>

⁵⁹ BSV, IV-Statistik 2016, Jahresbericht vom Mai 2017, S.4

⁶⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit.html>

auf das Arbeitspensum, die Art der Arbeit und/oder die Mobilität auf dem Arbeitsweg betroffen.⁶¹ Insgesamt ist die Arbeitszufriedenheit der Menschen mit Behinderungen weniger gut als jene der Menschen ohne Behinderungen. Erstere sind mit ihrer Arbeit weniger zufrieden, insbesondere, was das Erwerbseinkommen (Durchschnittswert 6,9 gegenüber 7,3 auf einer Skala von 0 bis 10) und die Arbeitsbedingungen (7,6 gegenüber 8,0) anbelangt. Zudem halten sie ihre Stelle für weniger sicher (7,6 gegenüber 8,2). Vor allem aber geben sie vermehrt an, nach der Arbeit erschöpft zu sein. Folglich haben sie weniger Energie, um ihren Freizeitbeschäftigungen nachzugehen und ihre Pflichten im Privatleben wahrzunehmen (4,6 gegenüber 5,4).⁶²

Für die Massnahmen in der beruflichen Integration, welche sich an das Individuum richten, ist in erster Linie die Invalidenversicherung zuständig. Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung⁶³ sieht Massnahmen zum Arbeitsplatzertand oder der Wiedereingliederung von krankheits- und unfallbedingt abwesenden Mitarbeiter/innen vor. Dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV obliegt die Aufsicht über die 26 kantonalen IV-Stellen. Das SECO ist zuständig für die Überwachung der Arbeitsbedingungen und den Vollzug der Arbeitslosenversicherung in den Kantonen. Die Zusammenarbeit der IV-Stellen mit Arbeitsvermittlungsstellen, Sozialdiensten und öffentlicher Berufsberatung ist in der Schweiz im Rahmen der Institutionellen Zusammenarbeit (IIZ) geregelt.

Die Invalidenversicherung unterscheidet grundsätzlich zwischen medizinischen und beruflichen Massnahmen, welche die berufliche (Re-)Integration erhalten oder fördern sollen sowie Geldleistungen als Einkommensersatz für Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit. Die Massnahmen beruflicher Art der IV (Art. 15 bis 18d IVG) haben das Ziel, der invaliden Person die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, mit der sie ihren Lebensunterhalt bestreiten kann. Je nach Alter, Ausbildung und beruflicher Situation kann die IV verschiedene berufliche Massnahmen zusprechen, immer im Hinblick auf die Beseitigung der negativen Folgen der Invalidität. Mit der 4. und insbesondere der 5. und 6. IV-Revision wurde ein Paradigmenwechsel von der Rentenversicherung hin zu einer Eingliederungsversicherung eingeleitet. Die Bemühungen 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). Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) kann zudem zum Zweck der Eingliederung befristete Pilotversuche bewilligen, die von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen können.⁶⁴

Der Beitrag der Gleichstellung im Bereich der Arbeit besteht im Abbau von Zugangshindernissen und die Ausgestaltung eines Arbeitsumfelds, das den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung trägt. Der Auftrag zur Umsetzung eines barrierefreien Arbeitsumfeldes ergibt sich aus dem BehiG. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit wird als wesentlicher Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen hervorgehoben (Art.1 Abs. 2 BehiG). Für die Umsetzung sind Bund, Kantone und Arbeitgeber gefordert. Den privat-wirtschaftlichen Betrieben und den Sozialpartnern kommt bei der Erwerbsintegration von Menschen mit Behinderungen eine Schlüsselrolle zu. Das BehiG ist jedoch im Bereich Arbeit auf die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse des Bundes beschränkt (Art 3. Bst. g BehiG).

⁶¹ BFS Bundesamt für Statistik (2012a): Einschränkungen und Hilfsmassnahmen bei der Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen BFS Aktuell, Neuchâtel.

⁶² BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC-2014 Version 24.05.2016, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit.assetdetail.1420233.html>

⁶³ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung IVG; SR 831.20.

⁶⁴ Art. 68^{quater} IVG.

Bei Arbeitsverhältnissen mit privaten Arbeitgebern geht der Schutz weniger weit. Von Bedeutung ist hier insbesondere die Pflicht zum Persönlichkeitsschutz des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmenden (Art.328 OR).

Dem Bund als Arbeitgeber kommt damit eine besondere Verpflichtung für die berufliche Integration zu. Der Bund ist verpflichtet, Personen mit Behinderungen die gleichen Chancen einzuräumen wie Personen ohne Behinderungen und eine Vorbildfunktion ausüben. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) ist zuständig für die Personalpolitik der Bundesverwaltung, die dezentral durch die Departemente bzw. Verwaltungseinheiten umgesetzt wird. Der Bundesrat hat als Zielvorgabe festgelegt, dass der Anteil von Beschäftigten mit Behinderungen 1 bis 2% betragen soll.⁶⁵ Im Jahre 2017 betrug der Anteil von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung 1.5%. Dieser Wert ist seit 2014 konstant geblieben.⁶⁶ Die Human Resources Konferenz (HRK) hat unter Federführung des EPA 2013 ein Konzept „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen Bund“ erstellt, welches verschiedene Massnahmen zur beruflichen Integration in der Bundesverwaltung bündelt.⁶⁷

Zu erwähnen sind als weitere Massnahme auf Ebene Bund die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung von Projekten und Pilotversuchen im Bereich Gleichstellung und Arbeit (Art. 17 und 18 BehiV). Diese Projekte sollen die Massnahmen, welche im Rahmen des IVG ergriffen werden, hinsichtlich einer Verbesserung der Rahmenbedingungen ergänzen.⁶⁸

Über die Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration auf kantonaler Ebene gibt es keinen Gesamtüberblick. In Bezug auf private Arbeitgeber ist insbesondere das Informationsportal Compasso.ch unter dem Patronat des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes zu erwähnen, welches Arbeitgebende zu Fragen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen berät.

Herausforderungen und kommende Entwicklung

Die Evaluation des BehiG zeigt, dass sich die Erwerbschancen von Menschen mit Behinderungen seit Inkrafttreten des BehiG nicht substantiell verändert haben. Der Zugang zu einer Arbeit bzw. einer Anstellung im ersten Arbeitsmarkt ist vor allem für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen schwierig geblieben. Befürchtungen und Unsicherheiten werden hier insbesondere auch bei den Arbeitgebenden geortet (mangelndes Wissen über Angebote der IV oder im Umgang mit Mitarbeitenden beim Auftreten psychischer Probleme).⁶⁹ Die laufende Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV)⁷⁰ zielt denn auch darauf hin, psychisch erkrankte Versicherte frühzeitiger, effizienter und koordinierter zu unterstützen. Dabei strebt die Weiterentwicklung der IV eine bessere Koordination der beteiligten Akteure (Betroffene, Arbeitgeber, Ärztinnen und Ärzte, Fachpersonen aus Schule und Ausbildung) an. Ebenfalls mit dem Ziel einer verbesserten Koordination hat Compasso in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, dem Schweizerischen Arbeitgeberverband SAV und der Ärzteverband FMH das ressourcenorientierte Ein-

⁶⁵ EPA, Personalstrategie Bundesverwaltung 2016-2019, S.17

⁶⁶ Reporting Personalmanagement 2017, Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, März 2018.

⁶⁷ Konkret beinhaltet das Konzept die folgenden Massnahmen: Betriebliches Case Management Bund, Mittelzuteilung für die berufliche Integration, Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien), Integrationsbeauftragte und Fachgruppe Integrationsbeauftragte, Operatives Kompetenzzentrum Berufliche Integration Bund PS und Informationsmittel und Schulung.

⁶⁸ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/behinderte/erlaeut-behiv-d.pdf>)

⁶⁹ Evaluation BehiG, Kurzfassung (Anm. 21), S. 57.

⁷⁰ Botschaft des Bundesrats vom 15. Februar 2017 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV), BBl 2017, S. 2535 ff.

gliederungsprofil REP entwickelt, das sich am spezifischen Arbeitsumfeld orientiert und erstmals auch psychosoziale Aspekte berücksichtigt.⁷¹

Als weitere Massnahme zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen hat das EDI im Jahr 2017 eine „Nationale Konferenz zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen“ durchgeführt, mit dem Ziel, Good Practices zur beruflichen Integration zu verbreiten und die Zusammenarbeit zwischen den Partnern und Partnerinnen der Arbeitsmarktintegration zu stärken.⁷² Mit der Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung bekannten sich die Konferenzteilnehmenden, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten und im Sinne einer Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren, die Entwicklung und die Umsetzung der identifizierten Massnahmen und Ansätze zu unterstützen. Ausgehend von den Arbeiten im Rahmen der dreiteiligen Konferenz haben sie Handlungsansätze priorisiert und die für deren Umsetzung erforderlichen Rahmenbedingungen formuliert.⁷³

Die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen ist auch Bestandteil der Fachkräfteinitiative FKI plus. Im Hinblick auf die anstehende Diskussion über die Weiterentwicklung der FKI wird sich die Frage stellen, wie die Erschliessung des Potentials von Menschen mit Behinderungen weiter gestärkt werden könnte.

Eine weitere Herausforderung stellt der Diskriminierungsschutz für Arbeitnehmende dar. Im Bericht «Schutz vor Diskriminierung»⁷⁴ hält der Bundesrat fest, dass sich das Problem des fehlenden Schutzes vor allem dadurch stellt, dass die bestehenden Rechtsinstrumente für Betroffene wie auch für Fachpersonen zu wenig bekannt oder zu kompliziert sind. Zurzeit kommt daher der Verbesserung der Kenntnisse und der Sensibilisierung Priorität zu. Dazu gehört auch die Verbesserung der Datengrundlagen und der Kenntnisse über das Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren, die einer gleichberechtigten Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben entgegenstehen können.

Die in der Botschaft zum BehiG geäusserte Hoffnung, dass der Bund als Arbeitgeber eine Signalwirkung auf die Kantone ausübe, hat sich bislang kaum erfüllt.⁷⁵ Im privatwirtschaftlichen Bereich ist das Engagement der einzelnen Betriebe bei der Inklusion sehr unterschiedlich. Gemäss Evaluation des BehiG werden Beispielen guter Praxis, die auf lokaler Ebene geschafft werden, zu wenig kommuniziert und öffentlich publiziert. Das führt dazu, dass Potential zur Umsetzung der Gleichstellung brachliegt. Nebst rechtlichen Problemen und arbeitsmarktlichen Entwicklungen (wissensbasierte Wirtschaft, informationstechnischer Wandel) liegt dies auch an sozialen Barrieren, wie beispielsweise dem Zweifel an der Leistungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen oder allgemeinen Berührungängsten.⁷⁶ Diese Herausforderungen werden zurzeit mit verschiedenen Massnahmen angegangen. Im Invalidenversicherungsgesetz (IVG) wurden in den letzten Jahren Massnahmen eingeführt, welche insbesondere die Information, Sensibilisierung, Schulung und Beratung von Arbeitgebenden, Ärzten und Fachpersonen beinhalten.⁷⁷ Mit dem Konzept „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen Bund“ des EPA bestehen zudem bereits wichtige Massnahmen zur beruflichen Integration, welche sowohl am Individuum, als auch an der Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen ansetzen. Hier geht es nun darum, eine Übersicht über die umgesetzten Massnahmen

⁷¹ <https://www.compasso.ch/de/ressourcenorientiertes-eingliederungsprofil-rep-.htm>

⁷² Die Nationale Konferenz geht auf einen parlamentarischen Auftrag zurück; 15.3206 Postulat Bruderer Wyss, «Nationale Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen».

⁷³ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/grundlagen-gesetze/arbeitsmarktintegration/nationale-konferenz.html>

⁷⁴ Siehe vorne, Anm. 44.

⁷⁵ Evaluationsbericht integrale Fassung (Anm. 5), S. 373

⁷⁶ Evaluationsbericht integrale Fassung (Anm. 5), S. 211.

⁷⁷ Art. 41 Abs. 1 Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV), SR 831.201.

zu gewinnen und diese bei anderen Arbeitgebern und in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Um die Kenntnisse aufzuarbeiten und Sensibilisierung insbesondere auch über Möglichkeiten, Barrieren in der Arbeitswelt abzubauen, ergreift das EBGB im Rahmen der vorliegenden Behindertenpolitik konkrete Massnahmen im Rahmen eines Schwerpunktprogrammes. Dieses zielt darauf hin, das Bewusstsein für Arbeitgeber auf Möglichkeiten zum Abbau von Barrieren in der Arbeitsumgebung zu verstärken und das Potential der Gleichstellung aufzuzeigen.

3.2.6. Gesundheit

Gesundheitliche Chancengleichheit setzt einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Gesundheitsleistungen und zur medizinischen Versorgung voraus. Für Menschen mit Behinderungen müssen dieselben Qualitätsstandards der Gesundheitsversorgung gewährleistet sein wie für die übrige Bevölkerung. Eine gute Gesundheitsversorgung durch bedarfsgerecht ausgebildetes Gesundheitspersonal, der barrierefreie Zugang zu Spitälern und anderen öffentlichen Orten sowie eine barrierefreie Kommunikation der Gesundheitsinformationen müssen sichergestellt sein. Menschen mit Behinderungen sind auf Gesundheitsleistungen angewiesen, die ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechen und erschwinglich sind.

Die Rechtslage im Gesundheitswesen erfüllt viele dieser Voraussetzungen. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die Sozialversicherungen gewährleisten die Verfügbarkeit und die Erschwinglichkeit der Gesundheitsversorgung im Allgemeinen ebenso wie die Verfügbarkeit von spezifischen Gesundheitsleistungen für Menschen mit Behinderungen. Dennoch können verschiedene Hürden (kommunikativ, physisch usw.) den Menschen mit Behinderungen den Zugang zum Gesundheitswesen oder ihren Weg zur Gesundheitsversorgung erschweren. Die Politik bemüht sich deshalb mittels verschiedener gesundheitspolitischer Strategien, das Gesundheitssystem patientenfreundlich auszugestalten und koordinierte, bedarfsgerechte Angebote zur Verfügung zu stellen.

Das schweizerische Gesundheitssystem ist föderalistisch aufgebaut. Bund und Kantone sind verpflichtet, ein effizientes, allgemein zugängliches Gesundheitssystem zu fördern. Die Kantone sind für die Ausführung der Bundesgesetze zuständig und stellen die Gesundheitsversorgung sicher. Insgesamt gibt es 26 kantonale Gesundheitssysteme, deren Politik durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) koordiniert wird. Die GDK gewährleistet die Koordination zwischen Kantonen, Bund und Gesundheitsakteuren. Auf Bundesebene spielt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine zentrale Rolle. Es arbeitet eng mit den Kantonen und den Gesundheitsakteuren zusammen, erarbeitet Strategien und Vorschriften und überwacht das Gesundheitssystem. Die Komplexität des Gesundheitsbereichs und die föderalistischen Strukturen erfordern einen intensiven Austausch zwischen den betroffenen Hauptakteuren. Im «Dialog Nationale Gesundheitspolitik» tauschen sich Bund und Kantone regelmässig über aktuelle Herausforderungen und gesundheitsrelevante Themen aus und koordinieren ihre Aktivitäten.

Die Ziele der vom Bundesrat im Januar 2013 verabschiedeten Strategie Gesundheit 2020 formulieren die politische Antwort auf die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen im Bereich der Gesundheitsversorgung. Die Strategie umfasst Massnahmen zur Sicherstellung der Lebensqualität, Verbesserung der Chancengleichheit, Versorgungsqualität und Transparenz. Zu den bereits eingeleiteten oder vorgesehenen Massnahmen zur Stärkung der Chancengleichheit der Menschen mit Behinderungen gehören insbesondere die Erarbeitung strategischer Grundlagen zum Abbau gesundheitlicher Benachteiligungen, die Verbesserung der Gesundheitskompetenzen sowie die stärkere Berücksichtigung der Patientenrechte. Im Fokus des Handlungsfelds «Lebensqualität» steht ferner die Förderung der psychischen Gesundheit. Auf Bundesebene laufen parallel Aktionen zur Förderung der psychischen Gesundheit, darunter der «Aktionsplan Suizidprävention Schweiz» und mehrere nationale Strategien wie die «Nationale Strategie Sucht», die «Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten» (NCD-Strategie) und die «Nationale Demenzstrategie».

Herausforderungen und weitere Entwicklung

Bedingt durch die föderalistische Struktur des Gesundheitssystems arbeiten zahlreiche Akteure auf verschiedenen Ebenen daran, den Zugang zur Gesundheitsversorgung möglichst niederschwellig zu gestalten, die bestmögliche Qualität für die gesamte Bevölkerung zu gewährleisten und dabei auch individuelle Bedürfnisse zu berücksichtigen. Eine vollständige Bestandaufnahme der aktuellen Situation und aller getroffenen Massnahmen ist indes insbesondere auf Kantonsebene schwierig. Dazu fehlen umfassende Daten zur gesundheitlichen Chancengleichheit der Menschen mit Behinderungen.

Das schweizerische Gesundheitssystem richtet zwar den Fokus vermehrt auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Menschen mit Behinderungen. Allgemein könnte jedoch das Potenzial zur Ausgestaltung neuer barrierefreier Funktionen (physisch, kommunikativ, konzeptuell) besser genutzt werden, wenn nicht spezifisch auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtete, parallele Lösungen gesucht würden. Dies könnte ein langfristiges gemeinsames Ziel aller Akteure darstellen. Tatsächlich führen der demografische Wandel und der medizinische Fortschritt bis zu einem gewissen Grad zu einer veränderten Wahrnehmung von Behinderung und der Formen von Behinderung. Parallel zur Alterung der Bevölkerung nimmt auch der Pflegebedarf zu. Die technischen, medizinischen und therapeutischen Fortschritte in der Rehabilitation oder im ambulanten Pflegebereich stellen daher für Menschen mit Behinderungen eine Chance dar und bilden den Anlass, ein auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtetes Gesundheitssystem zu entwickeln.

3.2.7. Selbstbestimmtes Leben

«Selbstbestimmtes Leben» steht für den Anspruch von Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten in der Gemeinschaft zu leben. Dieser umfasst etwa die Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform, die Bereitstellung von gemeindenahen Unterstützungsdiensten und Einrichtungen, einschliesslich persönlicher Assistenz, sowie den Zugang zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind. Eine unabdingbare Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben stellt zudem die materielle Existenzsicherung dar. Bezüglich Wohnen ist aus dem Jahr 2015 bekannt, dass 44'308 Personen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen betreut wurden, etwas weniger als die Hälfte davon als Externe, die anderen als Bewohnerinnen und Bewohner. Die meisten in Behinderteneinrichtungen betreuten Personen haben eine geistige (rund 60 %) oder eine psychische (rund 20 %) Behinderung. Von einer körperlichen Behinderung betroffene Personen leben mehrheitlich zu Hause und nur zu einer Minderheit in Einrichtungen.⁷⁸ In Heimen lebten 122'119 Personen, davon waren die grossen Mehrheit betagte Menschen, die nicht mehr selbstständig zu Hause leben konnten.

Bereits heute bestehen verschiedene Massnahmen auf Bundes- und kantonaler Ebene, welche zur Verbesserung eines selbstbestimmten Lebens beitragen. Von zentraler Bedeutung für die Optimierung der finanziellen und persönlichen Selbständigkeit sind die Leistungen der Sozialversicherungen, insbesondere der Invalidenversicherung. Im Bereich Wohnen sieht das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vor, dass jeder invaliden Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, der Zugang zu einer Institution unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand gewährleistet sein muss. Das BehiG zielt darauf ab, Dienstleistungen, welche zur eigenständigen Bewältigung des Alltags nötig sind, gemeindenah und ausserhalb von Institutionen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen (vgl. Kapitel «Dienstleistungen und Kommunikation»). Das neue am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

⁷⁸ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen.html>.

schliesslich gewährt den schutzbedürftigen Personen die grösstmögliche Autonomie, indem es flexible Massnahmen vorsieht, welche auf die individuellen Bedürfnisse der schutzbedürftigen Personen Rücksicht nehmen.

Invalidenversicherung: Die Renten und die Taggelder der Invalidenversicherung gleichen einem Einkommensverlust bei einem teilweisen oder vollständigen Verlust der Erwerbsfähigkeit aus und erlauben es den Berechtigten, ihre finanzielle Autonomie zu erhalten. Verschiedene IV-Revisionen haben zudem die Ausrichtung auf die Integration und damit die Förderung der Selbstbestimmung verstärkt. Wenn die Höhe der Renten und der Taggelder nicht ausreicht, um den Grundbedarf zu decken und einen Lebensstandard zu gewährleisten, decken die Ergänzungsleistungen die Differenz. Weiter tragen die Hilflosenentschädigung und die Hilfsmittel der IV zur Förderung der Selbstbestimmung bei, wie auch die vom Bund im Rahmen von Art. 74 IVG unterstützten Beratungs- und Begleitungsleistungen der privaten Behindertenhilfe. Eine wesentliche Neuerung zur Förderung eines selbstbestimmten Lebens stellt der Assistenzbeitrag der IV dar. Er wird an Personen mit Hilflosenentschädigung, die zu Hause leben, ausgerichtet. Mit dem Assistenzbeitrag finanziert die versicherte Person die Hilfsleistungen, die von der mittels Arbeitsvertrag angestellten Assistenzperson erbracht werden. Diese Leistung wurde 2012 speziell eingeführt, um das Zuhause Leben der hilflosen Person zu fördern.

Institutionen zur Förderung der Eingliederung: Einen wichtigen Beitrag zur Eingliederung leisten auf Ebene der Kantone die sozialen Einrichtungen, welche Angebote in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Betreuung bereitstellen. Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht (Art. 2 IFEG). Ein «angemessenes» Angebot bedeutet zum einen, dass der Kanton den Bedarf nicht rein quantitativ ermitteln darf, sondern auch der Vielfalt der Behinderungen und anderen Aspekten wie der Pflege des sozialen Beziehungsnetzes oder der Sprache Rechnung tragen muss. Zum andern setzt ein angemessenes Angebot auch voraus, dass die Leistungen in dem Sinne verhältnismässig zu sein haben, dass die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die invaliden Personen in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen.

Dabei wird auch immer stärker der individuelle Bedarf berücksichtigt. Das am 1. Januar 2016 umgesetzte Behindertenkonzept des Kantons Bern beispielsweise soll Menschen mit Behinderungen mehr Autonomie verleihen.⁷⁹ Der Kanton finanziert vorerst primär den individuellen Unterstützungsbedarf von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung und erst in zweiter Linie die leistungserbringenden Institutionen (sog. Subjekt- statt Objektfinanzierung). Dies dient der im kantonalen Behindertenkonzept festgelegten Zielsetzung, Menschen mit Behinderungen mehr Selbstbestimmung, mehr Eigenverantwortung und mehr Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Kindes- und Erwachsenenschutz: Wichtig für die Förderung der Selbstbestimmung sind die mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht eingeführten Massnahmen. Diese sind subsidiär und werden nur angeordnet, wenn die Unterstützung der betreffenden Person durch ihre Familie, ihr nahestehende Personen oder private oder öffentliche Dienste nicht ausreicht oder von vornherein als ungenügend erscheint. Es wird unterschieden zwischen verschiedenen Formen der Beistandschaft, welche der individuellen Situation der betroffenen Person

⁷⁹ Bericht zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016, http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/behinderung/Behindertenpolitik_Kanton_Bern.html.

Rechnung tragen und ihre Handlungsfähigkeit nicht (Begleitbeistandschaft⁸⁰), teilweise (Vertretungsbeistandschaft⁸¹ und Mitwirkungsbeistandschaft⁸²) und ganz (umfassende Beistandschaft⁸³) einschränken. Die Massnahmen können auch untereinander kombiniert werden. Damit wird die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person nur im effektiv erforderlichen Mass eingeschränkt. Wenn eine Beistandschaft offensichtlich unverhältnismässig erscheint, kann die Erwachsenenschutzbehörde die Aufgaben selber übernehmen (z. B. Zustimmung zu einem Rechtsgeschäft), mit einzelnen Aufgaben Dritte beauftragen oder eine Person oder ein qualifiziertes Amt Einsichts- und Informationsrecht in bestimmten Bereichen erteilen. Für Geschäfte von besonderer Tragweite⁸⁴ bedarf es neben dem Handeln des Beistandes der Genehmigung der Erwachsenenschutzbehörde (Art. 416 ZGB). Weiter kann die betroffene oder eine ihr nahestehende Person gegen Handlungen oder Unterlassungen des Beistands oder der Beistandin sowie einer Drittperson oder Stelle, der die Erwachsenenschutzbehörde einen Auftrag erteilt hat, die Erwachsenenschutzbehörde anrufen. Zur Beschwerdebefugte ist auch jede Person, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (Art. 450 Abs. 2 ZGB).

Herausforderungen und Entwicklungen

Prägend für die Entwicklung in den letzten Jahren sind die Einführung des Assistenzbeitrages sowie eine zunehmende Diversifizierung von spezifischen Wohnangeboten. Der Bereich institutionelles Wohnen steckt im Wandel. Zusätzlich zu den kollektiven Wohnformen in Institutionen werden auch immer mehr Wohnformen gewünscht und realisiert, die ein individuelleres und möglichst selbstständiges Wohnen ermöglichen, zum Beispiel begleitetes Einzelwohnen. Die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, lässt sich weiter verbessern, wenn Wohn- und Unterstützungsangebote stärker an den individuellen Bedürfnissen ausgerichtet sind und Wahlmöglichkeiten offenstehen. Dies lässt sich durch eine weitere Flexibilisierung und Individualisierung der spezifischen Angebote für Menschen mit Behinderungen und die Öffnung von Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, für Kundinnen und Kunden mit Behinderungen erreichen.

Bund und Kantone können im Rahmen der gemeinsamen Behindertenpolitik mit der Bereitstellung von Grundlagen, der Identifizierung und Ermöglichung von Good Practices sowie mit einem Ausbau der Vernetzung und der Information dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen. Weiter bietet die gemeinsame Behindertenpolitik einen Rahmen, um die Schnittstellen zwischen den Instrumenten von Bund und Kantonen in einer Weise auszugestalten, welche eine kohärente Förderung eines selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen gewährleistet.

⁸⁰ Sie wird mit Zustimmung der hilfsbedürftigen Personen richtet, wenn diese für die Erledigung bestimmter Angelegenheiten begleitende Unterstützung braucht (z. B. für die Planung von Mahlzeiten oder Einkäufen oder zu Vertragsabschlüssen).

⁸¹ Sie wird errichtet, wenn die betroffene Person gewisse Handlungen nicht/nicht mehr vollziehen kann und dazu vertreten werden muss. Die Vermögensverwaltung kann beispielsweise Gegenstand einer Vertretungsbeistandschaft sein. In diesem Fall bestimmt die Erwachsenenschutzbehörde die Vermögenswerte, die vom Beistand verwaltet werden sollen. Es kann sich um das ganze oder Teile des Einkommens oder des Vermögens oder das gesamte Vermögen oder Einkommen der hilfsbedürftigen Person handeln.

⁸² Sie wird errichtet, wenn bestimmte Handlungen der hilfsbedürftigen Person zu deren Schutz der Zustimmung des Beistands bedürfen, dies zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person.

⁸³ Sie wird errichtet, wenn eine Person, namentlich wegen dauernder Urteilsunfähigkeit besonders hilfsbedürftig ist. Sie bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs.

⁸⁴ Dazu zählen unter anderem die Kündigung von Mietverträgen (Art. 416 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB), die Annahme oder Ausschlagung einer Erbschaft (Ziff. 3), oder der Erwerb, die Veräusserung, die Verpfändung oder andere dingliche Belastung von Grundstücken (Ziff. 4).

3.2.8. Politische Partizipation

Bei der politischen Partizipation geht es darum, dass Menschen mit Behinderungen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilnehmen können. Dies bedeutet, dass aktiv ein Umfeld gefördert wird, in dem Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können. Stimmberechtigte mit Behinderungen nehmen gemäss Erhebungen des Bundesamtes für Statistik im gleichen Mass an eidgenössischen Abstimmungen teil wie der Rest der Stimmbevölkerung.⁸⁵

Der Bund regelt gemäss Art. 39 Abs. 1 BV die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten; die Kantone sind für die Regelung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuständig. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) enthält die zur Ausübung der politischen Rechte erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Auf Bundesebene gewährleistet Art. 136 Abs. 1 BV allen Schweizerinnen und Schweizern, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche entmündigt sind, die politischen Rechte. Seit dem Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts gelten als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinn dieser Bestimmung Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 2 BPR). Die politischen Rechte auf Bundesebene umfassen gemäss Art. 136 Abs. 2 BV die Teilnahme an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes sowie das Ergreifen und das Unterzeichnen von Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten.

Eine zentrale Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte von Stimmberechtigten mit Behinderungen sind geeignete und zugängliche Verfahren, insbesondere für die Stimmabgabe. In Ergänzung zu den ordentlichen Verfahren der Stimmabgabe (Stimmabgabe an der Urne, briefliche Stimmabgabe) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Art. 5 Abs. 6 BPR sieht vor, dass die Stimme durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden kann, soweit dies das kantonale Recht für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt; schreibunfähige Stimmberechtigte können den Stimm- oder Wahlzettel durch eine Person ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen. Das gleiche Verfahren existiert auch für die Unterzeichnung von Volksinitiativen oder Referenden (Art. 61 Abs. 1^{bis} BPR).

Zu diesen Massnahmen, die bereits heute die – weitgehend auch autonome – Ausübung der politischen Rechte durch Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen in eidgenössischen Angelegenheiten erlauben, kommt die elektronische Stimmabgabe (Vote électronique) hinzu. Gemäss Art. 27g der Verordnung über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11) ist der Prozess der elektronischen Stimmabgabe so auszugestalten, dass die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, die aufgrund einer Behinderung ihre Stimme nicht autonom abgeben können, berücksichtigt werden. Vote électronique kann insbesondere blinden und sehbehinderten Stimmberechtigten ermöglichen, ihre Stimme ohne fremde Hilfe und damit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses abzugeben. Allerdings gilt es noch gewisse sicherheitstechnische Hürden zu überwinden, bevor von vollständig zugänglichen Systemen gesprochen werden kann. An seiner Sitzung vom 5. April 2017 hat der Bundesrat bezüglich die Einführung der elektronischen Stimmabgabe beschlossen, die Rechtssetzungsarbeiten mit Blick auf eine Überführung der bisherigen Versuchsanlage in den ordentlichen Betrieb gemeinsam mit den Kantonen an die

⁸⁵ BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC-2013 Version 29.01.2015
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/gesellschaftliche-teilhabe/politik.html>

Hand zu nehmen.⁸⁶

Um die politischen Rechte wahrnehmen zu können, muss es möglich sein, sich über Abstimmungen, Initiativen oder Referenden informieren zu können. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den amtlichen Informationen zu. Generell sieht BehiG vor, dass die Behörden des Bundes im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen von Menschen mit Hör-, Seh- und Sprachbehinderungen nehmen (Art. 14. Abs. 1 BehiG). Informationen zu den politischen Rechten müssen daher in einer Form aufbereitet werden, die auch für Stimmberechtigte mit Behinderungen geeignet und zugänglich ist, sofern sich dies mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbaren lässt (Art. 11 BehiG). Für Stimmberechtigte mit Sehbehinderungen lässt sich dieser Anspruch mit der Zurverfügungstellung von Informationen auf dem Internet erfüllen, bei denen die Vorgaben des Bundes zur Internet-Barrierefreiheit gelten (vgl. Kapitel «Dienstleistungen und Kommunikation»).

Für die Wahlen von 2015 lancierte die Bundeskanzlei zudem eine neue, barrierefrei zugängliche Plattform⁸⁷ und in Hinblick auf die eidgenössische Volksabstimmung vom 24. September 2017 hat die Bundeskanzlei in einem Pilotversuch Videos in Gebärdensprache produziert. Diese ergänzen die bereits aufgeschalteten Erklärvideos, die Erläuterungen des Bundesrates und die weiteren Abstimmungsinformationen auf www.admin.ch.⁸⁸ Sie stellen ein einfach zu realisierende Möglichkeit dar, gebärdende Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Vorlagen auf eidgenössischer Ebene zu informieren und dazu beizutragen, dass sie ihre politischen Rechte in gleicher Weise wahrnehmen können wie andere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Herausforderungen und weitere Entwicklung

Die erwähnten Massnahmen des Bundes schaffen Voraussetzungen dafür, dass Stimmberechtigten mit Behinderungen ihr Stimmrecht, ihr aktives Wahlrecht und weitere politische Rechte möglichst autonom wahrnehmen können. Ein gewisser Handlungsbedarf besteht bei der Zugänglichkeit von amtlichen Informationen, allerdings nicht auf gesetzgeberischer Ebene, sondern bei der Konkretisierung und Umsetzung der bestehenden Vorgaben.

Im Rahmen des Aktionsplans E-Accessibility 2015 – 2017 des Bundesrats wurden die Voraussetzungen geschaffen, um noch bestehende Lücken bei der barrierefreien Aufbereitung von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen zu schliessen. Ein wichtiges Thema ist dabei die Information in leichter Sprache oder in Gebärdensprache. In diesem Zusammenhang wird auch vertieft geprüft, wie bzw. welche Informationen des Bundes in weiteren zugänglichen Formaten wie etwa Leichter Sprache oder in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt werden können. Ziel ist es, hier unter Beteiligung von Behindertenorganisationen und Betroffenen einheitliche Vorgaben zu entwickeln.

3.2.9. Teilhabe an Kultur, Freizeit und Sport

Am kulturellen Leben und an Erholung, Freizeit und Sport teilzunehmen ist nicht für alle Menschen selbstverständlich. Die Möglichkeit, an kulturellen Anlässen dabei zu sein, ein vielseitiges Angebot an Aktivitäten nutzen zu können, seine kreativen Fähigkeiten weiterzuentwickeln, eigenständig eine kulturelle Aktivität oder einen Sport auszuüben, scheitert oft an unüberwindbaren Hindernissen, insbesondere für Menschen mit Behinderungen. Dabei kann es sich um

⁸⁶ Medienmitteilung vom 05.04.2017, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66273.html>.

⁸⁷ <https://www.ch.ch/de/wahlen2015/>. Die Bundeskanzlei wird die Plattform mit Blick auf die Wahlen 2019 überarbeiten und mit zusätzlichen Inhalten ergänzen.

⁸⁸ «Erklärvideos» zu den Abstimmungsvorlagen, zu finden unter <https://www.youtube.com/playlist?list=PLEn-HzNSHzOwYKpxWgVoNviCwt1NiSVd8o>.

bauliche, technische, finanzielle oder mentale Barrieren handeln. Fehlende Informationen, fehlende Sensibilität oder fehlendes Wissen können die kulturelle und soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen erschweren. Doch Gleichstellung beinhaltet auch die Möglichkeit für alle, die Freizeitgestaltung frei zu wählen.

In der Schweiz sind in erster Linie die Kantone für die Kultur zuständig (Art. 69 BV). Die Unterstützung und Förderung von Kultur ist damit hauptsächlich Sache der Kantone. Der Bund kann aber kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen und Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern (Art. 69 Abs. 2 BV). Der Bund hat eine subsidiäre Rolle, das heisst, dass er sich bei Aktivitäten von gesamtschweizerischem Interesse engagieren kann. In diesem Zusammenhang ist die kulturelle Teilhabe ein wichtiges Ziel: Trotz ungleicher Startchancen sollen möglichst viele Menschen Zugang zur Kultur haben, sich mit Kultur auseinandersetzen und selber kulturell aktiv sein können. Im Vordergrund stehen die Kunst- und Kulturvermittlung sowie spezifische Projekte zur Förderung der kulturellen Teilhabe.

2015 hat das Parlament die Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 gutgeheissen.⁸⁹ Darin werden drei strategische Handlungsachsen definiert, darunter die Förderung der kulturellen Teilhabe. Mit neuen Massnahmen unterstützt der Bund Projekte, die den Zugang zum Kulturangebot, die Kulturvermittlung, die kulturelle Bildung und die Ausübung kultureller Aktivitäten fördern (Art. 9a KFG).⁹⁰ Die Gleichstellung erfordert insbesondere die Beseitigung technischer und baulicher Hindernisse. Die meisten vom Bund geführten Museen erfüllen denn auch die Zugänglichkeitskriterien. Doch es gilt auch, Hindernisse bei der Information und der Verständlichkeit zu beseitigen. So können beispielsweise Führungen in Gebärdensprache durchgeführt oder simultan in Gebärdensprache übersetzt werden. Hilfreich sind auch klare, leicht verständliche Informationen zum Angebot der Institution oder zu Anlässen sowie die Audiodeskription von Schweizer Filmen im Rahmen der Filmförderung. Menschen mit Behinderungen sollen auch selbst kulturelle Anlässe zum Thema Behinderung planen und durchführen können.

Eine neue Bestimmung im Urheberrechtsgesetz (Art. 24c URG) erleichtert den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu geschützten Werken. Ein Werk darf in einer für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Form vervielfältigt und in Verkehr gebracht werden, soweit diese das Werk in seiner bereits veröffentlichten Form nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen sinnlich wahrnehmen können (z. B. akustisch, audiovisuell, in Blindenschrift, E-Books). Die Schweiz ist auch international aktiv. So beteiligte sie sich am Vertrag von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen.⁹¹

Die Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderungen im Sport ist im Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung⁹² geregelt, das zwar keinen spezifischen Gleichstellungsartikel enthält, sich jedoch an die gesamte Bevölkerung richtet und niemanden ausschliesst. Der Bund arbeitet mit den Kantonen und Gemeinden zusammen. Er berücksichtigt deren Massnahmen zur Förderung von Sport und Bewegung (Art. 2 Abs. 1 SpoföG).

Das Bundesamt für Sport (BASPO) fördert den Sport und die Bewegung in der Schweiz und engagiert sich in diesem Zusammenhang auch für die Gleichstellung und Partizipation von Menschen mit Behinderung im Sport. Dazu gehören u.a. die Mitarbeit an Weisungen zur behindertengerechten Bauweise von Sportanlagen. Die zum BASPO gehörende Eidgenössische

⁸⁹ Botschaft des Bundesrats vom 28. November 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft), BBl 2015 497 ff.

⁹⁰ Art. 9a Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG; SR 442.1).

⁹¹ <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2015/2015-12-11/vertrag-marrakesch-d.pdf>.

⁹² Sportförderungsgesetz, SpoföG; SR 415.0.

Hochschule für Sport Magglingen (EHSM) setzt sich im Rahmen von Ausbildung und Forschung auch mit dem Thema Menschen mit Behinderungen im Sport auseinander das Programm «Jugend und Sport» unterstützt die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Sportangeboten, indem es sein Kader (J+S-Leitende, J+S-Nachwuchstrainer, J+S-Expert/innen, J+S-Coaches) sensibilisiert und qualifiziert, u.a. durch ein zusätzliches Ausbildungsmodul «Sport und Handicap». Zudem wurde im Rahmen von J+S der Leitfaden «Wege zum gemeinsamen Sport» erarbeitet. Nicht zuletzt trägt das BASPO gemeinsam mit Swiss Olympic und den schweizerischen Sportverbänden die Ethik-Charta des Schweizer Sports.⁹³ Diese statuiert das Gebot der «Gleichbehandlung für alle» als erstes von neun Prinzipien.

Schliesslich hat auch das EBGB im Rahmen der Finanzhilfen zur Integration von Menschen mit Behinderungen die beiden Schwerpunktprogramme «Sport» und «Kultur» durchgeführt, wodurch die Aktivitäten von Organisationen in den beiden Bereichen finanziell unterstützt und Erkenntnisse für die Zugänglichkeit in Sport und Kultur gewonnen und vermittelt werden konnten.⁹⁴

Herausforderungen und weitere Entwicklung

Zur Gewährleistung, dass Menschen mit Behinderungen wie die übrige Bevölkerung ihren Bedürfnissen entsprechende Aktivitäten erlernen und ausüben können, muss nicht nur der Zugang zu Kultur- und Sportstätten und Anlässen verbessert werden, sie müssen auch die gleichen Chancen haben, an der Ausbildung, an öffentlichen Kursen und Angeboten sowie am Kultur- und Sportprogramm usw. teilzunehmen. Die Umsetzung dieser Ziele setzt voraus, dass sich die betroffenen Personen möglichst barrierefrei mitteilen und bewegen und sich an der Umsetzung der oben erwähnten Dienstleistungen beteiligen können (vgl. Kapitel Dienstleistungen und Kommunikation).

Es wurden bereits grosse Fortschritte erzielt, aber dennoch werden die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in der Praxis nach wie vor nur ungenügend geprüft und berücksichtigt. Die Zivilgesellschaft und auch die Menschen mit Behinderungen selbst spielen hier mit zahlreichen realisierten Projekten eine wichtige Rolle. Auch die Behindertenorganisationen übernehmen bei den Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen eine zentrale Aufgabe und unterstützen neue Initiativen oder Projekte aktiv.

3.2.10. Besonders verletzbare Gruppen

Bestimmte Gruppen, darunter Kinder und Frauen mit Behinderungen, bedürfen eines besonderen Schutzes. Für Frauen mit Behinderungen besteht die Gefahr, von doppelten Diskriminierungen betroffen zu sein. In der Schweiz sind nach Schätzungen des BFS rund 20'000 Kinder mit einer schweren Behinderung und weitere rund 130'000 mit einer leichteren Behinderung konfrontiert.⁹⁵ Schweizweit haben prozentual mehr Frauen als Männer eine Behinderung. 25,6% der Frauen sind mit einer Behinderung konfrontiert (davon 4,8% mit einer starken Einschränkung), gegenüber 18,6% der Männer (davon 3,5% mit einer starken Einschränkung).⁹⁶

⁹³ https://www.swissolympic.ch/dam/jcr:836de380-4bdf-44be-b536-6132637f1235/Ethik_Charta_Sport_2015_DE.pdf.

⁹⁴ Themendossier Sport (<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/themen-der-gleichstellung/sport.html>) und Themendossier Kultur (<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/themen-der-gleichstellung/kultur-fuer-alle.html>).

⁹⁵ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/handicapees.html>.

⁹⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen/individuelle-merkmale.html>.

Kinder mit Behinderungen

Kinder und Jugendliche haben laut Art. 11 BV Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung. Kindern mit Behinderungen muss spezielle und verstärkte Aufmerksamkeit in allen Lebensbereichen gewidmet werden. In der Schweiz gibt es keine spezifische Strategie zur Gleichstellung von Kindern mit Behinderungen, sondern die Thematik Kinder und Behinderung ist Bestandteil der allgemeinen Kinder- und Jugendpolitik des Bundes. Massnahmen in diesem Bereich schliessen in diesem Sinne auch immer Kinder und Jugendliche mit Behinderungen ein.

Spezifische Massnahmen zum Schutz und der Förderung von Kindern mit Behinderungen werden im Bereich der schulischen Integration (siehe Kapitel «Bildung») sowie im Bereich der Invalidenversicherung IV getroffen. Im Rahmen der aktuellen Weiterentwicklung der IV hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 die Botschaft für die Gesetzesrevision verabschiedet und beschlossen, die bereits bestehenden Massnahmen im Bereich der Eingliederung von Kindern, Jugendlichen und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen verstärken zu wollen. Insbesondere sollen Kinder und deren Familien neu enger begleitet und medizinische Behandlungen verstärkt mit anderen Leistungen der IV koordiniert werden. Gezielte Massnahmen sind für Jugendliche vorgesehen, welche an psychischen Krankheiten leiden und für welche sich der Eintritt ins Berufsleben oftmals als schwierig herausstellt. Jugendliche sollen deshalb künftig vor allem im Übergang von der Schule zur ersten beruflichen Ausbildung umfassender unterstützt werden. Die Reform der Invalidenversicherung zielt insgesamt darauf ab, eine bessere Integration Jugendlicher in das Erwerbsleben zum Zweck deren grösseren Autonomie sicherzustellen und den Schutz von Kindern und Jugendlichen, welche von Invalidität betroffen sind, zu intensivieren.

Über spezifische Schutz- und Fördermassnahmen hinaus sind Kinder und Jugendliche mit Behinderungen grundsätzlich auch erfasst von der Kinder- und Jugendpolitik des Bundes. Der Schwerpunkt der Kinder- und Jugendpolitik des Bundes besteht im Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie deren Förderung und Mitwirkung. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV ist die Fachstelle des Bundes für die Kinder- und Jugendpolitik, welche insbesondere nationale Jugendschutzprogramme durchführt sowie Finanzhilfen zur Kinder- und Jugendpolitik leistet. Mit dem Instrument der Finanzhilfen können mitunter Projekte im Bereich Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unterstützt werden.⁹⁷ Das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) sieht des Weiteren eine durch den Bundesrat bestellte Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) vor. Die EKKJ hat in ihrer Arbeit auch Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zu berücksichtigen. Spezifische Massnahmen, die sich speziell auf deren Schutz, Förderung oder Mitwirkung ausrichten, sind zurzeit nicht vorgesehen, die Voraussetzungen dafür sind aber gegeben.

Herausforderungen und kommende Entwicklung

Im Vordergrund steht die Verbesserung des Mainstreaming von Anliegen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in allen Bereichen der Kindes- und Jugendpolitik von Bund und Kantonen. Es bestehen zwar ausreichende Instrumente und Möglichkeiten zum Schutz, der Förderung und der Mitwirkung von Kindern mit Behinderungen, diese Instrumente können jedoch gezielter auch für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen genutzt werden.

Es gibt nur wenige statistische Daten zur Situation von Kindern mit Behinderungen in der Schweiz. Ausführlichere Daten zu Kindern mit Behinderungen in Privathaushalten, in sozialmedizinischen Institutionen betreuten Kindern mit Behinderungen, Kindern mit IV-Leistungen und Schüler- und Schülerinnen mit Sonderlehrplan wurden zuletzt 2010 publiziert. Diese Daten

⁹⁷ Art. 7, 9 und 26 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit (KJFG), SR 446.1.

zeichnen kein umfassendes Bild der Situation von Kindern mit Behinderungen und sind nicht nach Faktoren wie Alter, Geschlecht, Art der Behinderung, ethnische und nationale Herkunft, geografische Lage und sozioökonomischem Hintergrund aufgeschlüsselt. Solche Daten wurden erst in der Gesundheitsbefragung 2017 erhoben, die Publikation ist für 2019 vorgesehen.

Frauen mit Behinderungen

Frauen mit Behinderungen können von mehrfacher Diskriminierung betroffen sein, namentlich aufgrund der Behinderung und des Geschlechts.⁹⁸ Sie sehen sich denselben Diskriminierungen gegenüber Männern mit Behinderungen konfrontiert wie Frauen ohne Behinderungen gegenüber Männern ohne Behinderungen. Dies kann Themen betreffen wie Lohngleichheit, häusliche Gewalt oder die Vertretung in Kaderfunktionen in Unternehmen. Mit Art. 5 Abs. 1 BehiG besteht eine Norm auf Gesetzesstufe zur Gleichstellung von Frauen mit Behinderungen. Die Norm sieht vor, dass sowohl Bund, als auch Kantone den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen im Hinblick auf Massnahmen zur Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung von Benachteiligungen Rechnung tragen. Welches diese Bedürfnisse sind, von wem sie definiert werden und welche materiellen Pflichten aus Art. 5 Abs. 1 BehiG abgeleitet werden können, ist allerdings nicht präzisiert und die Forderung deshalb nur punktuell konkretisiert.

Beim Schutz vor Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen steht die Erarbeitung von Grundlagen sowie die Information und Sensibilisierung im Vordergrund. Einen wichtigen Beitrag stellt ein entsprechendes, gemeinsam mit dem Verein «avanti donne, Anlaufstelle und Plattform für Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen» erarbeitetes Themendossier der Thematik Frauen mit Behinderungen des EBGB dar.⁹⁹

Im Bereich der IV hat der Bundesrat dem höheren Risiko von Benachteiligungen von Frauen mit einer Anpassung des Modus zur Invaliditätsbemessung und Rentenberechnung auf den 1. Januar 2018 Rechnung getragen.

Herausforderungen und kommende Entwicklung

Der Bericht des Bundesrates vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 und die Evaluation des BehiG weisen darauf hin, dass das Bewusstsein der Öffentlichkeit betreffend die Problematik der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen noch wenig entwickelt ist und die bestehenden Möglichkeiten zu deren Beseitigung noch nicht ausreichend bekannt. Frauen mit Behinderungen sind potenziell häufiger als Männer der Gefahr von Ungleichbehandlungen ausgesetzt und dies in unterschiedlichen Lebensbereichen. Vor allem in den Bereichen Schulbildung, Ausbildung und Arbeit, aber auch Gesundheit und sozialer Schutz können Frauen eher von doppelten Diskriminierungen betroffen sein. In diesen Bereichen kann mittels Mainstreaming der Thematik und der Sensibilisierung ein entsprechendes Risiko verringert werden.

⁹⁸ Daten zur Benachteiligung am Arbeitsplatz zeigen, dass 5.0% der Frauen mit Behinderungen aufgrund ihrer Behinderung eine Benachteiligung am Arbeitsplatz erfahren haben und 5.8% aufgrund ihres Geschlechts. Bei den Männern mit Behinderungen war nur die Behinderung Grund für eine Benachteiligung (5.3%) (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit/lebensqualitaet-arbeitsplatz.html>)

⁹⁹ https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/broschuere/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf.download.pdf/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf.

4 Behindertenpolitische Schwerpunkte 2018-2021: Ziele und Massnahmenvorschläge

Behindertenpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, welche von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten umgesetzt werden muss. Die Behindertenpolitik ist in einem grundlegenden Wandel begriffen. Bund, Kantone, Gemeinden und Private stehen vor der Herausforderung, ihre verschiedenen Massnahmen verstärkt auf Gleichstellung, Autonomie und Inklusion von Menschen mit Behinderungen auszurichten. Dabei kommt der Zusammenarbeit, der Koordination und dem Austausch von Informationen und Erfahrungen eine wichtige Rolle zu.

Das Ziel der Behindertenpolitik ist die volle, autonome und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Dieses Ziel lässt sich nur in Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure und nur schrittweise erreichen. Es ist daher zurzeit vordringlich, die Zusammenarbeit in der Behindertenpolitik weiter zu verbessern. Zugleich gilt es, inhaltliche Prioritäten bei der Realisierung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu setzen und gezielt Impulse für die Förderung der Gleichstellung zu geben.

Als nächste wichtige Etappe zur Realisierung dieses Zieles schlägt der vorliegende Bericht drei Handlungsfelder vor: «Rahmen schaffen», «Impulse setzen», «Umsetzung sichtbar machen». Mit dem Handlungsfeld Rahmen schaffen will der Bund auf einer institutionellen Ebene die Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit fördern, mit dem Handlungsfeld Impulse setzen gibt der Bund auf einer inhaltlichen Ebene prioritäre Themenbereiche für die Umsetzung vor und mit dem Handlungsfeld Umsetzung sichtbar machen, legt der Bund die Grundlagen für eine Bestandesaufnahme und eine Prüfung der Umsetzung.

Der vorliegende Bericht zeigt Massnahmen auf, die sicherstellen, dass die Steuerung der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen wie auch der fachliche Austausch, die Zusammenarbeit und die Information über die Umsetzung verbessert werden kann. Dazu gehört die Stärkung der Strukturen auf strategischer und fachlicher Ebene aber auch die inhaltliche Zusammenarbeit in Themenschwerpunkten sowie die Aufbereitung und das Sichtbarmachen von Daten zur Behindertenpolitik.

Durch die Verbesserung der Koordination und der Zusammenarbeit (Handlungsfeld 1) wird der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den für die Behindertenpolitik zuständigen Stellen gewährleistet. Zugleich werden mit diesen Strukturen die Voraussetzungen für eine kohärente Umsetzung und Weiterentwicklung der Behindertenpolitik verbessert. Hierfür ist vorgesehen, die bereits heute bestehende Zusammenarbeit in sozial- und behindertenpolitischen Themen im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik¹⁰⁰ künftig zu verstärken und auszuweiten.

Die Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine kohärente Behindertenpolitik geht zudem mit einer Priorisierung bzw. der Festlegung inhaltlicher Schwerpunkte einher (vgl. dazu

¹⁰⁰ Der Nationale Dialog Sozialpolitik Schweiz beruht auf einer Vereinbarung aus dem Jahr 2008 zwischen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bund), vertreten durch das Eidgenössische Departement des Innern EDI. Ziel des NDS ist die Etablierung einer ständigen Gesprächsplattform zwischen den Verantwortlichen für die Sozialpolitik von Kantonen, Gemeinden, Städten und dem Bund. Er dient dem regelmässigen Informationsaustausch, der Identifikation von sozialpolitischen Themenfeldern und Aufgaben, an denen ein paralleles oder ergänzendes Interesse an einer koordinierten Entwicklung besteht, der Initiierung und gemeinsamen Durchführung der erforderlichen Grundlagen-, Vorbereitungs- und Entwicklungsarbeiten. Am NDS sind der Vorsteher des EDU und Vertreter der verantwortlichen Bundesstellen sowie der Präsident der SODK und dessen Generalsekretärin beteiligt, die weitere interessierte Mitglieder der SODK sowie Vertreter der kommunalen Ebenen hinzuziehen können.

Handlungsfeld 2), in denen gezielt Impulse für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gegeben werden. Als prioritäre erste Schwerpunkte wurden in der vorliegenden Behindertenpolitik die Themen «Gleichstellung und Arbeit», «Selbstbestimmtes Leben» sowie «Barrierefreie digitale Kommunikation» gewählt.

Eine Übersicht über den Stand, die Aktivitäten und Entwicklungen der Behindertenpolitik in der Schweiz besteht heute nur in begrenztem Mass. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung, um die Behindertenpolitik über die involvierten Themenbereiche und die beteiligten föderalen Ebenen hinweg kohärent, effizient und glaubwürdig weiterentwickeln zu können. Hierfür schlägt der Bericht als prioritäre Massnahme eine Bestandesaufnahme der Behindertenpolitik in der Schweiz vor (vgl. Handlungsfeld 3). Darüber hinaus regt der Bericht an, diese Bestandesaufnahme in Schwerpunktthemen zu vertiefen und schrittweise zu einem Monitoring der Behindertenpolitik auszubauen.

4.1 Handlungsfeld 1: «Rahmen schaffen»

Bund und Kantone sind verpflichtet, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen. Eine kohärente, an diesen Rechten und den konkreten Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen ausgerichtete Behindertenpolitik setzt den Austausch, die Koordination und die Zusammenarbeit über die verschiedenen Themenbereiche und über die föderalen Ebenen hinweg voraus.

Dies geschieht zurzeit erst in Teilbereichen der Behindertenpolitik, wie etwa im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik in Bezug auf die Eingliederungspolitik von Bund und Kantonen, durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK auf interkantonaler Ebene, die seit Anfang 2018 zudem durch eine neu geschaffene Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen verstärkt wird, und durch das EBGB für die Behindertengleichstellungspolitik des Bundes. In unterschiedlichem Mass ist die Zusammenarbeit in einzelnen Themenfeldern der Behindertenpolitik bzw. zu übergreifenden Themen wie etwa der sozialen Sicherung und Bildung etabliert.

Das Handlungsfeld 1 zielt darauf ab, einen Rahmen für eine bessere und umfassende Koordination auf Bundesebene und für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik insgesamt zu schaffen. Dazu werden bestehende Koordinationsstrukturen miteinander in Beziehung gesetzt und wo erforderlich gezielt ausgebaut. Vorgesehen ist sowohl eine verstärkte Vernetzung auf Ebene Bund als auch zwischen Bund und Kantonen. Das bereits heute für die Koordination der Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung zuständige EBGB übernimmt bei der Koordination der Behindertenpolitik auf Bundesebene wie auch bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen die Funktion eines «focal points», den es in Bezug auf die Umsetzung der UNO-BRK auf internationaler Ebene bereits innehat.

4.1.1. Koordination auf Bundesebene verbessern

Die Behindertenpolitik des Bundes wird heute dezentral in den zuständigen Departementen und Bundesämtern gestaltet und umgesetzt. Diese Stellen tauschen sich zwar in verschiedener Weise aus. Im Vordergrund steht dabei in der Regel die Koordination zwischen Teilbereichen der Behindertenpolitik und anderen Politikbereichen mit inhaltlichen Berührungspunkten. Dies gilt etwa für die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ). Spezifisch für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen hat zudem das EBGB bereits heute den Auftrag, die Tätig-

keiten der besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu koordinieren¹⁰¹. Dies umfasst zum heutigen Zeitpunkt in erster Linie die Fachstellen, welche für die Umsetzung des BehiG in den Bereichen Immobilienmanagement, Beschaffungswesen, Informatik, Kommunikation, Mobilität und Personal verantwortlich sind. Eine Koordination über alle Bereiche der Behindertenpolitik hinweg, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen, besteht jedoch heute nicht. Dies erschwert es, Behindertenpolitik beim Bund als Querschnittsaufgabe wahrzunehmen, zu verankern und umzusetzen.

Der Bundesrat will die Voraussetzungen schaffen, um eine Gesamtsicht der behindertenpolitisch relevanten Aktivitäten des Bundes und deren Koordination zu ermöglichen. Er sieht darin eine zentrale Voraussetzung, um die Behindertenpolitik in einer kohärenten, an den Rechten von Menschen mit Behinderungen ausgerichteten und effizienten Weise umzusetzen und weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck übernimmt das EBGB zukünftig und in enger Abstimmung insbesondere mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV die Koordination sämtlicher Aktivitäten des Bundes im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen, inklusive der Tätigkeiten, welche nicht in erster Linie die Umsetzung des BehiG betreffen.

Erleichtert wird diese Koordination durch die Schaffung einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) Behindertenpolitik. Die IDAG Behindertenpolitik stellt den Informationsaustausch zwischen denjenigen Bundesstellen sicher, welche für behindertenpolitisch relevanten Aufgaben zuständig sind. Insbesondere stellt sie sicher, dass behindertenpolitisch relevante Themen und Bezüge frühzeitig erkannt und in die Aktivitäten der Bundesverwaltung einfließen. Die IDAG kann darüber hinaus in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen auch Empfehlungen zu übergreifenden Themen abgeben. Die IDAG Behindertenpolitik äussert sich zudem zu Trends und Entwicklungen in der Behindertenpolitik. In der IDAG Behindertenpolitik sind denjenigen Bundesstellen vertreten, die spezifisch mit der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen betraut sind; zudem alle Departemente und die Bundeskanzlei. Die Leitung der IDAG Behindertenpolitik wie auch die Besorgung ihrer Geschäfte übernimmt das EBGB.

4.1.2. Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik

In der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen besteht auf Grund der geteilten Zuständigkeiten seit je Bedarf an Koordination und Zusammenarbeit. Im Bereich der Eingliederungspolitik von Bund und Kantonen besteht mit dem Nationalen Dialog Sozialpolitik NDS ein politisches Forum, das den Austausch in den sozialpolitischen Themen der Behindertenpolitik ermöglicht. In diesem Bereich findet bereits heute auch auf fachlicher Ebene ein Austausch statt. Es besteht jedoch auch Einigkeit darüber, dass dieser Austausch angesichts der zahlreichen Berührungspunkte in diesen Themen intensiviert und vor allem auf weitere für die Behindertenpolitik relevante Bereiche ausgeweitet werden muss. So lässt sich die Zusammenarbeit im Rahmen etablierter Strukturen vertiefen. Die Schaffung neuer Strukturen wurde geprüft, aber ausdrücklich verworfen.

Die am Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz beteiligten Partner, das Eidgenössische Departement des Innern EDI und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK, haben sich daher schon in Hinblick auf die Erarbeitung des Berichts des EDI zur Weiterentwicklung der Behindertenpolitik im Grundsatz auf eine Vertiefung der Zusammenarbeit verständigt. Die Form dieser Zusammenarbeit wie auch die Stossrichtung der inhaltlichen Zusammenarbeit wurden seither gemeinsam konkretisiert und am Nationalen Dialog Sozialpolitik Ende November 2017 festgelegt.

Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik ist zukünftig darauf

¹⁰¹ Art. 3 Abs. 3 Bst. i BehiV.

ausgerichtet, einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch zu gewährleisten, die Steuerung der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen zu verbessern und Voraussetzungen für die kohärente Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in der Schweiz zu schaffen.

Der NDS ist dabei für die Festlegung der strategischen Ausrichtung und die Definition von Prioritäten zuständig. Auf der Basis der aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen in der Behindertenpolitik entscheidet er über die Durchführung gemeinsamer Massnahmen im Rahmen eines Mehrjahresprogrammes. Der NDS stellt den Einbezug der nicht im Nationalen Dialog Sozialpolitik vertretenen Bundesstellen, Interkantonalen Konferenzen und kantonaler Stellen sicher. Er kann insbesondere weitere Stellen einladen, sich mit behindertenpolitischen Themen zu befassen und Beschlüsse zu fassen, die beim weiteren Vorgehen berücksichtigt werden.

Die Zusammenarbeit auf fachlicher Ebene wird durch eine im Rahmen des NDS neu geschaffene, ständige gemeinsame Arbeitsgruppe zur Behindertenpolitik sichergestellt. Diese Arbeitsgruppe stellt den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen sicher und erstattet dem NDS regelmässig Bericht über die Umsetzung der Programmaktivitäten und über behindertenpolitische Entwicklungen auf Bundes- und kantonaler Ebene. Sie bereitet die Diskussionen im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz zu behindertenpolitischen Fragen vor und kann die Durchführung von Massnahmen vorschlagen oder weitere Empfehlungen zuhanden des NDS abgeben.

Die Arbeitsgruppe ist zuständig für die Koordination der im Rahmen eines Mehrjahresprogrammes vorgesehenen Projekte. Die Federführung für die Durchführung dieser Projekte wird in der Regel einer der beteiligten Stellen zukommen. Es ist davon auszugehen, dass für die Projektdurchführung regelmässig weitere Fachpersonen zugezogen werden müssen, insbesondere Vertreter/innen von Behindertenorganisationen. Im Rahmen gemeinsamer Projekte kann die Arbeitsgruppe Behindertenpolitik die Projektsteuerung oder -begleitung übernehmen.

Zu den gemeinsamen Projekten gehören auch Konferenzen zur Behindertenpolitik. Diese dienen in erster Linie dem Informations- und Erfahrungsaustausch, der Identifizierung und dem Austausch von «best practices» sowie der Diskussion von möglichen Projekten und der Empfehlung konkreter Massnahmen in einem spezifischen, als prioritär eingestuften Thema. Die Konferenzen tragen zur Information der Öffentlichkeit bei. Sie sind zudem eine Gelegenheit, weitere, im Rahmen des NDS ansonsten nicht vertretene Stakeholder der Behindertenpolitik (Zivilgesellschaft; Akteure aus anderen, nicht sozialpolitischen Themen der Behindertenpolitik) aktiv in die Weiterentwicklung der nationalen Behindertenpolitik einzubeziehen.

Von Seiten des Bundes nehmen das EBGB und das BSV ständig Einsitz in der Arbeitsgruppe. Die Kantone sind über das Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK und eine Vertretung der Kantone bzw. der neu geschaffenen Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen vertreten. Je nach thematischen Schwerpunkten der Mehrjahresprogramme kommen Vertreterinnen und Vertreter weiterer Bundes- oder (inter-)kantonalen Stellen hinzu. Über die Teilnahme des GS SODK wird zudem gewährleistet, dass auch die anderen kantonalen Direktorenkonferenzen in die Weiterentwicklung der nationalen Behindertenpolitik einbezogen werden. Die Leitung und die Besorgung der Geschäfte der gemeinsamen Arbeitsgruppe übernimmt das EBGB.

4.1.3. Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen

Neben Bund und Kantonen übernehmen die Behindertenorganisationen zentrale Aufgaben in der Behindertenpolitik. Bei ihnen sind zudem wichtige Erfahrungen und Kenntnisse vorhanden, welche die Konkretisierung und Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erleichtern. Eine kohärente Behindertenpolitik ist daher auf die Mitwirkung der Behindertenorganisationen als Vertreterinnen von Menschen mit Behinderungen angewiesen.

Die Zusammenarbeit von Behörden und Behindertenorganisationen im Rahmen der Behindertenpolitik hat drei Funktionen, die sich teilweise überlagern. Die Zusammenarbeit dient dazu, die Massnahmen der mit Aufgaben in der Behindertenpolitik betrauten Akteure zu koordinieren. Die Mitwirkung von Behindertenorganisationen stellt zudem sicher, dass deren spezifische Expertise Berücksichtigung findet. Dies gilt insbesondere für die Expertise aus Erfahrung, welche Menschen mit Behinderungen mitbringen können. Und schliesslich fördert die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen oder deren Organisationen die Legitimation behördlicher Massnahmen, indem sie gewährleistet, dass die Positionen von Menschen mit Behinderungen bzw. der sie vertretenden Organisationen in den sie betreffenden Angelegenheiten gehört werden.

Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes. Nebst Verfassungsänderungen, Gesetzesvorlagen und gewissen völkerrechtlichen Verträgen können auch weitere Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite Gegenstand einer Vernehmlassung sein. Diese soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz eines Vorhabens. Grundsätzlich sind damit die Voraussetzungen gegeben, dass Menschen mit Behinderungen direkt oder über ihre Organisationen in einer den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 3 UNO-BRK genügenden Form einbezogen werden.

Bundesstellen, die ausdrücklich mit behindertenpolitischen Themen wie etwa der Invalidenversicherung oder der Behindertengleichstellung befasst sind, pflegen mit Behindertenorganisationen seit langem einen regelmässigen Austausch und beziehen diese in unterschiedlichster Weise (z.B. Einholen von Expertise, Mitarbeit in Arbeits- und Projektgruppen) in die Gestaltung und Umsetzung von Massnahmen ein. Über das Vernehmlassungsverfahren ist gewährleistet, dass auch alle anderen Bundesstellen Behindertenorganisationen bei Geschäften von grosser Tragweite einbeziehen.

Die Verpflichtung der UNO-BRK zum aktiven Einbezug von Menschen mit Behinderungen über ihre Organisationen (Art. 4, Abs.3), enthält keine spezifische Vorgabe zur Form. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit aller relevanten Akteure wird künftig durch einen regelmässigen Austausch zwischen den zuständigen Stellen und Gremien (insbesondere den neu geschaffenen Arbeitsgruppen) und den Behindertenorganisationen erreicht. Durch die Mitwirkung in Projekten und durch die verbesserte Koordination auf Bundesebene wird der Einbezug der Betroffenen, bzw. ihren Organisationen auch ausserhalb der «klassischen» Felder der Behindertenpolitik verbessert.

4.2 Handlungsfeld 2: «Impulse setzen»

Im Handlungsfeld «Impulse setzen» geht es darum, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in prioritären Themenbereichen spezifisch und proaktiv zu fördern. Diese Impulse treten zu den Massnahmen zur Weiterentwicklung in Teilbereichen der Behindertenpolitik, auf Bundesebene insbesondere im Rahmen der Invalidenversicherung, hinzu. Bund und Kantone wie auch die Organisationen von Menschen mit Behinderungen haben in den vergangenen Jahren an verschiedenen Orten Handlungsbedarf aufgezeigt:

- Gestützt unter anderem auf die Evaluation des BehiG hat der Bundesrat Handlungsbedarf auf struktureller wie auch inhaltlicher Ebene festgestellt. In inhaltlicher Hinsicht stehen Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung im Vordergrund, wobei prioritärer Handlungsbedarf insbesondere im Bereich der Arbeit und der Bildung festgestellt wird.
- Das Grundlagenpapier zur Behindertenpolitik der SODK von 20.09.2013 nennt verschiedene Handlungsfelder, die für die Weiterentwicklung der Behindertenpolitik als besonders relevant angesehen werden. Genannt werden insbesondere die Themenfelder «Betreuungsangebote/Selbstbestimmtes Leben», «Arbeitsmarkt», «Von der Schule zur Berufsbildung», «Alter und Behinderung», «Qualitätssicherung in Einrichtungen», «Fachpersonal» und «Finanzierungssystem». Spezifisch im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Kantonen, Bund und Leistungserbringern wird weiter die «Abgrenzung individuelle und kollektive Leistungen» und «Verhältnis zwischen Kantonen und privaten Leistungserbringern» aufgeführt.
- Inclusion Handicap, der Dachverband der Behindertenorganisationen, hat sich, in Zusammenarbeit mit seinen Mitgliedsorganisationen, zuletzt in seinem «Schattenbericht» zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention (UNO-BRK) zu Handlungsbedarf aus seiner Sicht geäußert. Nach dieser Einschätzung besteht in zahlreichen Bereichen Handlungsbedarf. Priorität kommt dabei den Bereichen «Arbeit und Berufsbildung», «Bildung», «Zugänglichkeit», «Selbstbestimmtes Leben», «Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz», «Politische Partizipation» und «Zugang zur Justiz» zu.

Auch wenn Handlungsbedarf in verschiedenen Themenfeldern besteht, ist eine schrittweise Umsetzung und daher eine Priorisierung unumgänglich. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Analyse der Situation im vorliegenden Bericht wird in einem ersten Schritt in der Behindertenpolitik der Fokus auf «Gleichstellung und Arbeit», «Selbstbestimmtes Leben» und «Barrierefreie Kommunikation» gesetzt. Das Programm «Gleichstellung und Arbeit» ist ein durch das EBGB durchgeführtes Schwerpunktprogramm des Bundes. Das Programm «Selbstbestimmtes Leben» wird im Rahmen der Mehrjahresprogramme in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen umgesetzt (vgl. Kapitel «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik»). Schliesslich wird der Bund in Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung zusätzliche Massnahmen im Bereich barrierefreie Kommunikation und Zugänglichkeit zu Information durchführen. Diese drei Schwerpunkte verstehen sich als erster Impuls. Gestützt auf die Zusammenarbeit und die Bestandesaufnahme werden im Rahmen der Umsetzung der Behindertenpolitik weitere Schwerpunkte folgen.

4.2.1. Programm «Gleichstellung und Arbeit»

Die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen zeigt positive Effekte: So weisen Menschen mit Behinderungen, welche am Erwerbsleben teilnehmen, eine deutlich höhere allgemeine Lebenszufriedenheit auf als Vergleichsgruppen.¹⁰² Berufliche Integration schafft aber auch Mehrwert für ein Unternehmen.¹⁰³ Die Motivation für Unternehmen, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, ergibt sich durch einen Fokus auf ihre Kompetenzen. Zum einen kann Diversität in Arbeitsgruppen eine höhere Innovationsfähigkeit, eine Bandbreite an Perspektiven, sowie Anzahl und Qualität der entwickelten Ideen fördern. Zudem sind Menschen mit Behinderungen als Mitarbeitende, welche die Bedürfnisse möglicher Kunden für Unternehmen verstehen, auch hinsichtlich Kundenverständnis und -service ein Gewinn für ein Unternehmen.

Die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen ist für die Wirtschaft wichtig. Auch wenn in der Schweiz eine vergleichsweise hohe Anzahl von Menschen mit Behinderungen einer Arbeit nachgehen, hängt der Erfolg der Integration unter anderem von der Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen auf Seite der Unternehmen ab.¹⁰⁴ Das vorliegende Programm fokussiert auf die Rahmenbedingungen im Arbeitsumfeld. Die Schaffung von barrierefreien Rahmenbedingungen sieht vor, Arbeitsumfelder von Beginn weg so zu gestalten, dass Tätigkeiten unbehindert ausgeführt werden können, unabhängig von einem spezifischen Bedarf einer betroffenen Person. Während sich ein Grossteil der Massnahmen der Invalidenversicherung (IV) auf das Individuum richten, wirken Massnahmen der Gleichstellung unabhängig von einem konkreten Fall auf den Abbau von Barrieren in der Arbeitsumgebung.¹⁰⁵

Massnahmen für barrierefreie Rahmenbedingungen wirken letztendlich auf eine „inklusive Kultur“ in der Organisation hin, das heisst, dass das Potential der Vielfalt für das Unternehmen geöffnet wird. Bewährt haben sich hierfür insbesondere folgende Massnahmen:

- ein Commitment der Leitung (z.B. inklusionsorientierte Leitbilder, aber auch das Vorleben inklusiver Werte)
- ein barrierefreier Arbeitsplatz (z.B. zugänglichen IT-Struktur oder ergonomische Büroeinrichtungen)
- ein barrierefreies Personalmanagement (z.B. antidiskriminierende Rekrutierungsstrategien oder die Anpassung von Arbeitszeitmodellen)
- ein kooperativer Führungsstil der Vorgesetzten (z.B. durch Schulung der Führungskraft hinsichtlich Wissen und Einstellungen)

¹⁰² Böhm, Stephan (2014): Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung. Flexible Arbeitsplatzanpassung und die Rolle von Personalabteilung, Führungskräften und Kollegen. Zeitschrift Führung und Organisation, 83 (1): 235-241.

¹⁰³ Böhm, Stephan, Miriam K. Baumgärtner und David J. G. Dwertmann (2013): Modernes Personalmanagement als Schlüsselfaktor der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung. In S. Böhm, M. Baumgärtner & D. Dwertmann (Hrsg). *Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung. Best Practices aus dem ersten Arbeitsmarkt*. Springer: Berlin und Heidelberg: Springer.

¹⁰⁴ <http://www.oecd.org/switzerland/mental-health-and-work-switzerland-9789264204973-en.htm>.

¹⁰⁵ Berufliche Integration kann aus zwei Perspektiven betrachtet werden. Die eine Perspektive setzt beim Individuum an und analysiert, welche Massnahmen notwendig sind, damit die Person mit Beeinträchtigung für den Arbeitsplatz leistungsfähig gemacht werden kann. Diese Perspektive versteht Behinderung als rein individuelles gesundheitliches Problem, das auf das Individuum zugeschnittene Massnahmen erfordert. Bei diesem Verständnis von Behinderung erfolgt die berufliche Integration durch individuell ausgerichtete Leistungen. Die andere Perspektive setzt bei der Umgebung an und fokussiert darauf, wie Rahmenbedingungen gestaltet werden müssen, damit die Menschen unbehindert darin arbeiten können. In dieser Perspektive entsteht Behinderung durch ausgrenzende gesellschaftliche Bedingungen. Dieses zweite Verständnis richtet den Fokus auf die Beeinträchtigung durch das soziale Umfeld. Die berufliche Integration erfolgt demnach über die Ermittlung von behindernden Situationen und den Abbau von Barrieren in der Arbeitsumgebung. Das bedeutet, dass Massnahmen im Zentrum stehen, welche nicht nur einseitig am Individuum anknüpfen, sondern den sozialen Kontext miteinbeziehen. Der Abbau von Barrieren trägt dazu bei, dass Verschiedenheit genutzt und jedes Individuum selbstbestimmt und gleichberechtigt mit anderen leben und sich zugehörig fühlen kann.

- eine inklusive Teamkultur, in welcher der spezifische Beitrag des einzelnen geschätzt und gleichzeitig ein hohes Zugehörigkeitsgefühl vermittelt wird, sowie
- Netzwerke, welche den Wissenstransfer und die Bewusstseinsbildung hinsichtlich Gleichstellung innerhalb und ausserhalb der Organisation fördern.

Mit dem Programm „Gleichstellung und Arbeit“ soll verstärkt auf solche Massnahmen hingearbeitet werden, so dass schliesslich die Gleichstellung im Bereich Arbeit, auf andere Massnahmen abgestimmt, wirkungsvoll verbessert werden kann. Im Vordergrund steht nicht ein Ausbau des rechtlichen Schutzes, sondern im Einklang mit dem Bericht «Schutz vor Diskriminierung»¹⁰⁶ die Verbesserung der Kenntnisse und der Sensibilisierung (vgl. auch Kapitel «Arbeit und Beschäftigung»).

Das Programm dient dazu, Wissen über Gleichstellungsmassnahmen und ihre Wirkungen aufzuarbeiten, die Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen zu fördern, Grundlagen und Erkenntnisse barrierefrei sichtbar zu machen und die Koordination und den Wissensaustausch zwischen den Akteuren zu festigen. Das Programm richtet sich neben Bund und Kantonen insbesondere auch an Behindertenorganisationen, Unternehmen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter. Ein besonderes Augenmerk wird bei den Massnahmen auf eine Verbesserung der Situation für Frauen mit Behinderungen zu legen sein. Im Folgenden werden die Ziele und Massnahmen des Programms detailliert beschrieben.

Ziel 1 Grundlagen: Wissen über Gleichstellungsmassnahmen und ihre Wirkungen ist konsolidiert und weiterentwickelt

Zurzeit wird berufliche Inklusion immer noch stark mit Massnahmen in Verbindung gebracht, welche am Individuum ansetzen. Zudem fehlt es an Evaluationen von Gleichstellungsprojekten und Gleichstellungsmassnahmen. Es gilt, Massnahmen aus dem In- und Ausland zu identifizieren, welche an den Rahmenbedingungen ansetzen und deren Wirkung aufzuzeigen. Über die Gleichstellungsmassnahmen, welche tatsächlich bei Bund und Kantonen umgesetzt werden, ist wenig bekannt. Es geht deshalb zudem darum, diese Massnahmen sichtbar zu machen und deren Wirkung aufzuzeigen.

Massnahme 1.1: Wirkungsanalyse von Gleichstellungsmassnahmen

Faktoren, welche zu einer gelingenden beruflichen Inklusion beitragen werden anhand der bestehenden Forschung analysiert und eine Übersicht von möglichen Gleichstellungsmassnahmen erarbeitet. (*Aktivität 1.1.1. Literatur Metaanalyse*). Diese Literaturanalyse bietet eine erste Übersicht über Massnahmenwelche von den Unternehmen umgesetzt werden können. Damit kann das Verständnis der beruflichen Inklusion aus Gleichstellungssicht besser erfasst werden). Falls vorhanden, werden in einem zweiten Schritt untersuchte Wirkungen aufgezeigt (*Aktivität 1.1.2. Wirkungslandkarte*). Auf der Grundlage dieser Wirkungslandkarte werden einzelne Gleichstellungsmassnahmen bestimmt, für welche der Nutzen aus Gleichstellungs- und/oder wirtschaftlicher Sicht für die Unternehmen im Rahmen eines Forschungsprojektes vertieft analysiert werden soll (vgl. Ziel 2). Die Aktivität wird in enger Zusammenarbeit mit dem Center for Disability Studies der Universität St. Gallen geplant.

Massnahme 1.2: Bestandesaufnahme Gleichstellungsmassnahmen im Bereich Arbeit Bund und Kantone

Der Bund erstellt eine Übersicht über bestehende Gleichstellungsmassnahmen auf Ebene Bund und Kantone. Um eine Übersicht über die in der Bundesverwaltung und in bundesnahe Unternehmen (z.B. Swisscom, SBB, Schweizerische Post, SUVA, RUAG) bestehenden Gleichstellungsmassnahmen zu erhalten, führt das EBGB in Absprache mit dem EPA, resp. den zuständigen HR-Stellen der Betriebe eine schriftliche Befragung durch (*Aktivität 1.2.1. Übersicht Akteure Bund*). Diese hat zum Ziel, die Aktivitäten auf Ebene Bund zu sammeln,

¹⁰⁶ Vorne, Anm. 43.

sichtbar zu machen und die Kenntnis über mögliche Massnahmen insbesondere auch bei den Kantonen zu verbreiten (vgl. auch Aktivität 1.2.2.). Im Rahmen eines Projektes der AG Behindertenpolitik (vgl. Kapitel «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik») wird eine kantonale Übersicht über Gleichstellungsmassnahmen im Bereich Arbeit erarbeitet.

Ziel 2 Realisierung: Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen auf Ebene Bund, Kantone und Private ist angestossen

Bei den Arbeitgebern bestehen weiterhin grosse Vorbehalte, Menschen mit Behinderungen anzustellen oder weiter zu beschäftigen.¹⁰⁷ Das Engagement der einzelnen Betriebe bei der beruflichen Inklusion ist sehr unterschiedlich. Es soll deshalb ein Anstoss geschaffen werden, die Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen zu erproben. Die im BehiG vorgesehenen Finanzhilfen bieten die Möglichkeit, Programme und Projekte zur Förderung der beruflichen Inklusion zu unterstützen. Mit einer Schwerpunktsetzung auf „Gleichstellung und Arbeit“ können die Anstrengungen der Gesuchstellenden gebündelt werden. Zudem gilt es Möglichkeiten zu entdecken, wie Gleichstellung in unterschiedlichen Projekten zusätzlich verwirklicht werden kann, sowohl auf Seite Verwaltung wie auf Seite Privatwirtschaft.

Massnahme 2.1: Finanzhilfen auf Arbeit ausrichten

Die Bündelung von Projekten in Schwerpunktprogrammen zu einem Thema erlaubt es, die Lancierung von Projekten im Bereich Arbeit anzukurbeln und die Wirkung im Bereich Arbeit insgesamt zu verstärken. Hierfür werden die Finanzhilfen des Kredits „Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen“, für den jährlich rund 2.2 Mio. CHF eingestellt sind, auf den Schwerpunkt Arbeit ausgerichtet (*Aktivität 2.1.1. Schwerpunkt in den Finanzhilfen*). Das heisst, dass Beiträge an Pilotversuche zur Integration ins Erwerbsleben und Integrationsprojekte im Bereich Gleichstellung und Arbeit prioritär unterstützt werden (Art. 17 und 18 BehiG). Die Finanzhilfen bieten die Möglichkeit, Projekte zu unterstützen, die neue Wege der Gleichstellung ausprobieren (z.B. Übergang Lehre – Arbeitsmarkt, Implementierung Gleichstellungsmassnahmen in Unternehmen). Zudem soll die gesetzliche Vorlage zur Eingabe eines Evaluationskonzeptes (Art. 20 Abs.3) eine stärkere Verbindlichkeit erhalten (*Aktivität 2.1.2. Evaluation der Projekte des EBGB*). Um die Ressourcen bezüglich evaluationsspezifischem Knowhow zu stärken, kann die Möglichkeit von Schulungen oder Coachings für Verantwortliche der unterstützten Projekte geprüft werden.

Massnahme 2.2.: Gleichstellungsmassnahmen umsetzen

Um das Thema der Gleichstellung proaktiv zu fördern, sollen Anreize geschaffen werden, sich für die Thematik einzusetzen und Erfahrungen zu machen. Hierzu werden auf der Grundlage der Wirkungslandkarte (Aktivität 1.1.2) einzelne Gleichstellungsmassnahmen in Unternehmen umgesetzt und auf ihre Wirkung bezüglich Inklusion untersucht (*Aktivität 2.2.1. Umsetzen von Gleichstellungsmassnahmen*). Hierfür sollen Kooperationen zwischen dem EBGB, der Wissenschaft (Center for Disability Studies der Universität St. Gallen) und 5-8 Unternehmen gebildet werden. Die Erfahrungen werden kommunikativ aufbereitet und breit kommuniziert (vgl. Ziel 3). Es wird zudem angestrebt, vorbildliche Massnahmen zur Schaffung von nichtbehindernden Rahmenbedingungen zu küren (*Aktivität 2.2.2. Küren von Vorbildbeispielen*). Für diese Aktivität muss zunächst abgeklärt werden, welche Stellen (Bund, Kantone, Private) angesprochen werden sollen und inwiefern eine Zusammenarbeit mit bestehenden Arbeitgeber-Auszeichnungen gefunden werden kann. Bei der Aktivität soll es ausschliesslich um Massnahmen gehen, welche die Rahmenbedingungen betreffen und nicht um einzelne Fälle. Die Vorbildbeispiele werden anschliessend kommunikativ aufbereitet und breit kommuniziert (vgl. Ziel 3).

¹⁰⁷ Evaluation integrale Fassung, S. 211.

Massnahme 2.3.: Gleichstellungssicht in das Follow-up der «Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung» einbringen

Diese Massnahme dient dazu, die Gleichstellungssicht in die Umsetzung von Massnahmen von Projekten einzubringen, welche sich aus der «Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung» ergeben. Als konkrete Aktivität wird das Projekt «iPunkt+» im Rahmen des vorliegenden Programms begleitet (*Aktivität 2.3.1. Gleichstellungssicht in Massnahmen der «Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung» einbringen*). Zusätzlich können sich im Folgeprozess der «Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung» weitere Möglichkeiten zur Umsetzung von spezifischen Gleichstellungsprojekten ergeben. Diese Projekte sollen gemeinsam mit externen Akteuren durchgeführt werden.

Ziel 3 Kommunikation: Vorhandenes Wissen ist aufbereitet und interessierte Beteiligte in geeigneter Form informiert

Die Evaluation des BehiG zeigt, dass insbesondere im Bereich der Gleichstellung die Kenntnisse bei Betroffenen und umsetzenden Stellen gering sind; ein allgemeines Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen besteht kaum. Zudem dominiert in der Wahrnehmung ein defizitorientiertes Bild von Behinderung. Bereichsübergreifende Grundlagen sind zu wenig bekannt und gute Beispiele sind wenig sichtbar. Die Verbesserung der Information stellt demnach ein zentrales Anliegen und Voraussetzung einer Förderung der Gleichstellung im Bereich Arbeit dar. Die Sichtbarkeit von bereits Bestehendem und die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen soll verbessert sowie die Kenntnisse bei den Betroffenen und den zuständigen Stellen erhöht werden. Dabei ist auch die Internet-Barrierefreiheit von zentraler Bedeutung.

Massnahme 3.1.: Informationen bereitstellen

Betroffene sollen einen Überblick über die zentralen Grundlagen erhalten und mit ihren weitergehenden Anliegen rasch an die kompetenten Stellen weiterverwiesen werden. Hierzu wird dem Thema «Gleichstellung und Arbeit» im Webauftritt des EBGB ein Schwerpunkt eingeräumt (*Aktivität 3.1.1. Webseite und Newsletter EBGB*). Darin werden insbesondere auch Erkenntnisse aus dem Programm in geeigneter Form aufbereitet und vermittelt werden. Im Newsletter des EBGB erhält Arbeit eine Spezialrubrik. Damit bietet sich die Möglichkeit, vier Mal jährlich Informationen zum Thema Gleichstellung und Arbeit an eine breitere Öffentlichkeit zu verbreiten. Für den Bereich Arbeit werden zudem die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen in Form eines groben Überblicks für Betroffene zusammengestellt und publiziert (*Aktivität 3.1.2. Informationen für Betroffene*). Zudem ist geplant, dass das EBGB auf seiner Webseite Verweise für weiterführende Informationen zusammenträgt und auf entsprechende Stellen (z.B. insieme.ch, [zumutbar](http://zumutbar.ch), [Compasso](http://Compasso.ch)) verweist, damit Betroffene schnell wissen, an wen sie sich wenden können (*Aktivität 3.1.3. Triage weiterführende Informationen*).

Massnahme 3.2.: Gute Praxis proaktiv vermitteln

In dieser Massnahme geht es darum, den bestehenden oder zu entwickelnden Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung mehr und konsequent Sichtbarkeit zu verschaffen. Konkrete Projekte mit nachgewiesener Wirkung sollen dabei als Best Practice Projekte präsentiert werden. Hierzu werden zentrale/beste Projekte aus dem Bereich Arbeit einfach verständlich aufbereitet und auf der Webseite publiziert (*Aktivität 3.2.1. Projekte im Fokus*). Ein Art Leitfaden für das erfolversprechende Definieren eines Projektes mit hilfreichen Beispielen und Ideen für interessierte Gesuchstellende wird als zusätzliches Hilfsmittel erstellt (*Aktivität 3.2.2. Projektguide*).

Massnahme 3.3.: Arbeitgeber gewinnen / Arbeitnehmende sensibilisieren

Es gilt, die Unternehmen und GAV-Branchen für die Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen zu gewinnen. Grosse Unternehmen können direkt angegangen werden, indem der Arbeitgeberverband das Thema „Gleichstellung und Arbeit“ in der Kommunikation an seine Mitglieder in geeigneter Weise aufnimmt (*Aktivität 3.3.1. Direkte Ansprache Unternehmen*). Die jeweiligen Themenverantwortlichen (Diversity-Manager, Gesundheitsmanager) von grossen Unternehmen können in Ergänzung dazu direktkontaktiert werden. Zusätzlich erfolgt eine indirekte Ansprache durch die Kommunikation mit Branchen- und Regionalverbänden der Wirtschaft (*Aktivität 3.3.2. Präsentation via Verbände / Netzwerke*). Damit kann die Zielgruppe der mittelgrossen und kleineren Unternehmen erreicht werden. Auch hier ist eine Ansprache via Arbeitgeberverband, resp. Compasso geplant. Die Berichterstattung über erfolgreiche Projekte in Fachmedien (evtl. Regionalzeitungen) wird als weiterer indirekter Kommunikationsweg genutzt, um die Zielgruppe der Personalverantwortlichen in Unternehmen zu erreichen (*Aktivität 3.3.3. Artikel in Fachzeitschriften*). Hier fokussiert das Programm nicht nur auf Zeitschriften der Arbeitgeber- sondern auch der Arbeitnehmer. Schliesslich werden Informationen zu den Finanzhilfen sowie Projektbeispiele auf dem Informationsportal von Compasso präsentiert (*Aktivität 3.3.4. Auftritt Webseite Compasso*).

Massnahmen 3.4: Zugänglichkeit verbessern

Sämtliche Informationen müssen konsequent barrierefrei zur Verfügung gestellt werden. Hierzu werden die Informationen und Kommunikationsmassnahmen, die im Rahmen des Programms und der zielgruppengerechten Aufarbeitung der Informationen publiziert werden, gemäss Bundesrichtlinien zur Internet-Barrierefreiheit gestaltet (*Aktivität 3.4.1. Barrierefreiheit der Informationen*). Die elektronischen Inhalte, welche in vom Bund geförderten Projekten entstehen, sollen barrierefrei zugänglich sein.

Ziel 4 Vernetzung: Akteure innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung sind vernetzt

Im Bereich Gleichstellung und Arbeit nehmen verschiedene Stellen jeweils unterschiedliche Aufgaben wahr, die an unterschiedlichen Problematiken einsetzen, aber miteinander verknüpft sind. Eine Abstimmung der verschiedenen Massnahmen verbessert die Wirkung. Damit Synergien genutzt werden können, müssen die involvierten Akteure vernetzt werden. Dies kann dadurch erreicht werden, dass Wissen ausgetauscht und bestenfalls für die Umsetzung von neuen Massnahmen genutzt werden kann. Eine verstärkte Koordination erlaubt auch, dass Gleichstellungsanliegen frühzeitig in geplanten Massnahmen integriert werden können. Weiter geht es auch darum, diejenigen Stellen für die Thematik zu sensibilisieren, welche vorwiegend Massnahmen anbieten, welche am Individuum ansetzen (RAV, IV). Hierfür sollen die Gleichstellungsanliegen in bestehende Gefässe (Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ) hineingebracht werden. Um eine Verankerung für das Thema auch nach Abschluss des Programms zu erreichen, muss dies bereits während des Programms aufgegleist werden. .

Massnahmen 4.1.: Wissensaustausch

Ein regelmässiger Austausch hilft, Synergien zu nutzen und mögliche Zusammenarbeiten zu realisieren. Hierzu sollen Austauschtreffen mit Projektleitenden, Arbeitgebern, Arbeitnehmern, staatlichen Stellen, Forschern und Förderstellen angeboten werden (*Aktivität 4.1.1. Dialog „Gleichstellung und Arbeit“*). Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, die verantwortlichen Personen aus dem Bereich HR in den Austausch einzubeziehen. Ziel der Treffen ist es, konkrete Projekterfahrungen aus verschiedenen Perspektiven zu diskutieren. Das Thema „Gleichstellung und Arbeit“ soll zudem innerhalb von bestehenden Arbeitsgruppen und Gremien, z.B. der Netzwerkgruppe Gleichstellung als thematischer Input angeboten werden, so dass eine Auseinandersetzung stattfinden kann (*Aktivität 4.1.2. Input in Arbeitsgruppen und Gremien*). Ebenfalls soll geprüft werden, inwiefern eine Zusammenarbeit im Rahmen anderer Programme (z.B. «Rights at Work» des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR) umgesetzt werden kann.

Massnahme 4.2.: Koordination festigen

Das EBGB fördert die Koordination zwischen den Beteiligten auch in einer längerfristigen Perspektive. Hierzu soll im Verlaufe des Programms geprüft werden, ob durch das EBGB und in Verbindung mit der Behindertenpolitik und den Follow-up-Aktivitäten der «Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung» verbindliche Strukturen und Prozesse geschaffen werden können, welche die Verankerung des Themas über den Abschluss des Programms sicherstellen (z.B. Leitbilder, institutionalisierter Austausch, etc.) (*Aktivität 4.2.1. Verankerung sicherstellen*).

Die Verantwortung für die Leitung und Umsetzung des Programms liegt beim EBGB. Das Programm soll eng durch betroffene Bundestellen, Sozialpartner und Behindertenorganisationen begleitet werden. Ziel ist es, ein Commitment dieser Akteure sicher zu stellen.¹⁰⁸ Falls sich im Verlaufe des Programms zeigt, dass zusätzliche Institutionen vertreten sein sollen, kann die Programmbegleitung entsprechend erweitert werden. Situativ werden im Verlaufe des Programmes Sounding Boards eingesetzt. Ziel ist es, Fachwissen in das Programm hineinzubringen (andere Bundesämter, bundesnahe Betriebe, Kantone, etc).

Um das Programm mit den bestehenden Ressourcen initiieren zu können, hat das EBGB seine Tätigkeiten bereits im Jahr 2017 inhaltlich auf den Themenbereich Arbeit fokussiert. Damit konnten einige erste Massnahmen im Sinne einer Vorbereitung auf das definitive Programm bereits im 2017 umgesetzt werden.¹⁰⁹ Der folgende Zeitplan gibt einen groben Überblick über die geplanten Aktivitäten in den Jahren 2018-2021:

- Aktivitäten 2018: Bezüglich Grundlagen soll im Jahr 2018 die Wirkungslandkarte erstellt und ein Forschungskonsortium initiiert werden (Aktivität 1.1.1). Bei der Realisierung wird es darum gehen, das aus der «Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung» resultierende Projekt (iPunkt+) umzusetzen. Schliesslich soll bezüglich Kommunikation die direkte Ansprache der Unternehmen initiiert werden (Aktivität 3.3.1) und erste Präsentationen in Verbänden erfolgen (Aktivität 3.3.2). Weiter soll der Auftritt auf der Webseite von Compasso geklärt werden (Aktivität 3.3.4.).
- Massnahmen 2019: Im Jahr 2019 ist in Bezug auf die Grundlagen vorgesehen, die Übersicht auf Ebene Bund durchzuführen (Aktivität 1.2.1). Auf der Basis der Wirkungslandkarte kann bezüglich Realisierung mit der Umsetzung von Massnahmen in den Unternehmen gestartet werden (Aktivität 2.2.2.) Bei der Kommunikation wird es darum gehen, aufgrund der Erfahrungen aus dem 2018 einen Projektguide (Aktivität 3.2.2.) zu erstellen, um die Projekte im Bereich Arbeit zusätzlich zu fördern. Zusätzlich können erste Artikel in Fachzeitschriften vorgesehen werden (Aktivität 3.3.3). Im Jahr 2019 kann auch mit der Vernetzung gestartet werden, am sinnvollsten mit Inputs in Arbeitsgruppen und Gremien (Aktivität 4.1.2.).
- Massnahmen 2020: Im Jahr 2020 ist im Rahmen der Grundlagen vorgesehen, die Bestandesaufnahme in den Kantonen durchzuführen (Aktivität 1.2.2). Ebenfalls auf der Grundlage der Bestandesaufnahmen kann hinsichtlich Kommunikation die Triage für weiterführende Informationen umgesetzt werden (Aktivität 3.1.3). Bezüglich Realisierung wird es darum gehen, die notwendigen Abklärungen in Angriff zu nehmen, damit das Kürten von Vorbildbeispielen umgesetzt werden kann (Aktivität 2.2.2). Bezüglich

¹⁰⁸ In der Begleitgruppe sind zurzeit das Generalsekretariat GS-EDI, das BSV, das SECO, das EPA, der Arbeitgeberverband, die Gewerkschaften Travail.Suisse und SGB sowie der Dachverband Inclusion Handicap vertreten.

¹⁰⁹ Schwerpunkt Arbeit bei Finanzhilfen (Aktivität 2.1.1.), neue Webseite / Newsletter EBGB (Aktivität 3.1.1) und erstes „Projekte im Fokus“ (Aktivität 3.2.1.), Literaturanalyse (Aktivität 1.1.1.).

Vernetzung ist für das Jahr 2020 ein erster Dialog «Gleichstellung und Arbeit» (Aktivität 4.1.1.) vorgesehen.

- Massnahmen 2021: Im Jahr 2021 wird es insbesondere darum gehen, die Aktivitäten abzuschliessen und in Bezug auf die Vernetzung die Verankerung des Themas über den Abschluss des Programms sicherzustellen (Aktivität 4.2.1.).

4.2.2. Themenschwerpunkt der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen: «Selbstbestimmtes Leben»

Der Bund und die Kantone wollen in der Behindertenpolitik enger zusammenarbeiten. Dazu werden die strukturellen Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit im Rahmen des bestehenden Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz NDS geschaffen (vgl. Kapitel «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik»). Diese Zusammenarbeit beschränkt sich nicht auf die Etablierung eines regelmässigen Austauschs, sondern umfasst auch die Festlegung von inhaltlichen Schwerpunkten der Zusammenarbeit, die im Rahmen von Mehrjahresprogrammen gemeinsam bearbeitet werden.

Am NDS vom 24.11.2017 wurde gestützt auf einen mit dem Generalsekretariat der SDOK erarbeiteten Vorschlag des EDI (EBGB) ein erster Austausch über mögliche Schwerpunkte geführt. Zur Diskussion standen die folgenden Themenbereiche: «Selbstbestimmtes Leben», «Partizipation» und «Bildung». Der NDS sprach sich dafür aus, das erste Mehrjahresprogramm dem Thema «Selbstbestimmtes Leben» zu widmen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid war der von verschiedener Seite festgestellte Handlungsbedarf in diesem Bereich wie auch der Umstand, dass die am NDS beteiligten Partner bei diesem Thema federführend sind.

Der Themenschwerpunkt «Selbstbestimmtes Leben» lässt sich in Anlehnung an Art. 19 UNO-BRK als Anspruch von Menschen mit Behinderungen umschreiben, mit gleichen Wahlmöglichkeiten in der Gemeinschaft zu leben. Bereits heute bestehen verschiedene Massnahmen auf Bundes- und kantonaler Ebene, welche zur Verbesserung eines selbstbestimmten Lebens im Sinn der UNO-BRK beitragen (vgl. Kapitel «Selbstbestimmtes Leben»). Wie in den Herausforderungen zur aktuellen Situation aufgezeigt, geht es bei der Verbesserung darum, die Wahlmöglichkeiten zu vergrössern, indem Dienstleistungen und Angebote für Menschen mit Behinderungen geöffnet werden und den individuellen Bedürfnissen bei den spezifischen Angeboten für Menschen mit Behinderungen stärker Rechnung zu tragen.

Für das Mehrjahresprogramm «Selbstbestimmtes Leben» lassen sich vor diesem Hintergrund folgende, sich teilweise überschneidende mögliche Handlungsfelder identifizieren:

- Freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform:
- Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur (Beschäftigung mit oder ohne Lohn)
- Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten (inkl. Assistenz)
- Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen
- Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen bei Entscheidungen von Behörden von Bund und Kantonen / Entscheidungen, welche sie betreffen (inkl. Kindes- und Erwachsenenschutz).

Nach dem Grundsatzentscheid des NDS für den inhaltlichen Schwerpunkt «Selbstbestimmtes Leben» wird nun vom EDI (EBGB und BSV), der SODK und den Kantonen ein Programmentwurf ausgearbeitet und die Ziele und Massnahmen des Programms festzulegen. Es ist vorgesehen, dass das definitive Mehrjahres-Arbeitsprogramm vom NDS im Juni 2018 verabschiedet wird. Mit den Programmaktivitäten sollen Grundlagen erarbeitet, bestehende Angebote evaluiert und Good practices identifiziert werden. Dazu ist vorgesehen, im Rahmen des Programms auch neue Projekte durchzuführen und zu unterstützen. Im Weiteren soll der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung gefördert werden. Schliesslich gehört auch die Wirkungsmessung, Bestandesaufnahme und das Monitoring zu den Programmaktivitäten.

4.2.3. Barrierefreiheit und Digitalisierung

Der Zugang zu Informationen stellt eine zentrale Grundlage für die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen dar. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung setzen die Inanspruchnahme von Bildungsdienstleistungen, die berufliche Integration und die Partizipation den Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) voraus. Die Informations- und Kommunikationstechnologien entwickeln sich ständig weiter. Gerade für Menschen mit Behinderungen ergeben sich so laufend neue Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Das Internet ermöglicht z. B., Informationen einfach von zu Hause aus einzuholen, oder Behördengänge am «Online-Schalter» zu erledigen. Auch für die soziale Vernetzung spielt das Medium Internet eine wichtige Rolle. Der Zugang zu technischen Geräten sowie den Möglichkeiten des Internets, soll allen gleichermassen offenstehen. Damit der gleichberechtigte Zugang zu technischen Geräten und den Möglichkeiten des Internets gewährleistet ist und Menschen mit Behinderungen nicht von der digitalen Gesellschaft ausgeschlossen werden, gilt es bei der Erstellung von digitalen Angeboten ihre besonderen Bedürfnisse zu berücksichtigen. Das Potenzial für einen besseren Zugang ist nach wie vor gross, sowohl bei der Öffentlichen Hand, aber auch und insbesondere bei privaten Anbietern.

Die Massnahmen des Aktionsplans E-Accessibility 2015-2017¹¹⁰ fokussierten vor allem auf darauf, Lücken bei der Barrierefreiheit der IKT-Angebote der Bundesverwaltung zu schliessen, dies auch im Hinblick auf die Vorbildfunktion des Bundes in diesem Bereich. Im Vordergrund stand die Unterstützung der Departemente und Ämter, die Erarbeitung von Hilfsmitteln sowie von E-Accessibility-Empfehlungen.

Das angestrebte Ziel, die Voraussetzungen zu schaffen, um den Anforderungen an die Barrierefreiheit im Rahmen der ordentlichen Strukturen und Prozesse Rechnung tragen zu können, wurden nach einer ersten Einschätzung erreicht.¹¹¹ Der Aktionsplan E-Accessibility hat wichtige Grundlagen geschaffen. Weiterhin besteht jedoch Handlungsbedarf. Einerseits gilt dies bei konkreten Vorhaben und Beschaffungen. Das Spektrum reicht von Büroautomations-Beschaffung, die eine entscheidende Voraussetzung für die Gleichstellung in der Arbeit darstellen, bis zu wegweisenden Projekten wie Swiss-Alert im Bereich des Bevölkerungsschutzes oder vote électronique im Bereich der politischen Rechte. Hier ist es zentral, dass in der Bundesverwaltung eine hohe E-Accessibility-Kompetenz gewährleistet bleibt. Damit wird auch die Chance erhöht, dass der Bund eine Vorbildfunktion auf Kantone und private Anbieter einnehmen kann. Andererseits ist im Rahmen der Behindertenpolitik der fortschreitenden Digitalisierung und deren mögliche Konsequenzen für die Förderung der Gleichstellung und der Integration von Menschen mit Behinderungen systematisch Rechnung zu tragen. Es gilt, neue Formen der Inklusion zu fördern und das Entstehen neuer Barrieren zu verhindern.

Um die Digitalisierung als Chance nutzen und Risiken minimieren zu können, müssen zum

¹¹⁰ Zu finden unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/41220.pdf>

¹¹¹ Zurzeit läuft eine umfassende Evaluation der Umsetzung des Aktionsplans.

jetzigen Zeitpunkt Massnahmen initiiert werden. Das Ziel des dritten inhaltlichen Schwerpunktes «Barrierefreie digitale Kommunikation» ist es daher sicherzustellen, dass die Barrierefreiheit und die Kompetenz der Bundesverwaltung bezüglich E-Accessibility und anderen barrierefreien Kommunikationsformen hoch ist. Konkret sind drei Massnahmen des Bundes in Bezug auf die Barrierefreie Kommunikation vorgesehen: die Gewährleistung der E-Accessibility-Kompetenz der Bundesverwaltung durch die Weiterführung der Geschäftsstelle E-Accessibility, die Förderung der Informationen in Gebärdensprache und leichter Sprache sowie die Erarbeitung von Vorgaben zur barrierefreien Kommunikation in der Bundesverwaltung.

Massnahme 1: Gewährleistung der E-Accessibility-Kompetenz: Weiterführung der Geschäftsstelle E-Accessibility

Die für die Umsetzung Aktionsplan E-Accessibility geschaffene Geschäftsstelle E-Accessibility wird weitergeführt. Ziel ist es einerseits, die Beratung und Begleitung der Verwaltungseinheiten des Bundes bei der Umsetzung der Vorgaben zu E-Accessibility im Rahmen konkreter Vorhaben sicherzustellen. Durch die zentrale Bereitstellung dieser Kompetenzen wird ein einheitliches und hohes Mass an E-Accessibility-Kompetenz gewährleistet. Zugleich wird damit sichergestellt, dass diese Kompetenzen nicht in den einzelnen Verwaltungseinheiten aufgebaut oder unter hohen Kosten extern beschafft werden müssen. Die Geschäftsstelle trägt auch dazu bei, dass der Bund die gewonnenen Erkenntnisse anderen Gemeinwesen und Private zur Verfügung stellen und damit einen Anstoss für eine Verbesserung der Gleichstellung weit über die Bundesverwaltung hinaus geben kann (vgl. Kapitel «Dienstleistungen und Kommunikation»). Eine weitere Aufgabe der Geschäftsstelle besteht darin, sich dem Thema Digitalisierung und Behindertenpolitik anzunehmen. Die Digitalisierung und die dadurch aufgeworfenen Fragen sind von grosser Bedeutung gerade auch für die Förderung der Gleichstellung und der Autonomie von Menschen mit Behinderungen. Dies insbesondere auch in den beiden anderen inhaltlichen Schwerpunktthemen der Behindertenpolitik, der Gleichstellung in der Arbeit¹¹² sowie der Förderung eines selbstbestimmten Lebens, aber etwa auch bei laufenden Massnahmen wie vote électronique.

Massnahme 2: Förderung der barrierefreien Kommunikation

Die Gewährleistung einer barrierefreien Kommunikation bzw. des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu Informationen stellt bereits einen Schwerpunkt des BehiG dar. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden insbesondere Massnahmen im Bereich E-Accessibility getroffen. Diese haben zu wesentlichen Verbesserungen bei der barrierefreien Kommunikation, insbesondere von Menschen mit Sehbehinderungen, geführt. Weniger weit fortgeschritten ist die Gewährleistung einer barrierefreien Kommunikation für hör- und lernbehinderte Personen. Gerade für die lernbehinderten Personen haben sich jedoch seit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes neue Möglichkeiten für eine barrierefreie Kommunikation ergeben. Damit ergeben sich neue Chancen für die Förderung einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe dieser Personen am gesellschaftlichen Leben.

Die besonderen Bedürfnisse von Hör- und Lernbehinderten sollen künftig bei den Informations- und Kommunikationsdienstleistungen des Bundes vermehrt Berücksichtigung erfahren und vermehrt Informationen in Gebärdensprache und in leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden. Dafür gilt es zunächst, die Anforderungen an eine barrierefreie Kommunikation zu konkretisieren, insbesondere im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit und die prioritär zu berücksichtigenden Bereiche der Informationsangebote. In einem zweiten Schritt wird es darum gehen, ein angemessenes Informationsangebot schrittweise aufzubauen.

¹¹² So ist die Geschäftsstelle etwa federführend bei der Erarbeitung des Berichts zum Postulat 16.4169, Bruderer Wyss, Inklusives Arbeitsumfeld im Lichte der Digitalisierung.

Unbestritten ist, dass ein besonderer Handlungsbedarf im Bereich der politischen Rechte besteht. Amtliche Informationen zu Wahlen und Abstimmungen stellen eine wichtige Voraussetzung zur Wahrnehmung der politischen Rechte dar. Entsprechend wichtig ist es für den Bund, Informationen in diesem Bereich allen Stimmberechtigten zur Verfügung zu stellen. Während gerade bei der Zurverfügungstellung von Informationen zu den politischen Rechten in leichter Sprache noch verschiedene grundsätzliche und auch praktische Fragen zu lösen sind, besteht mit der Bereitstellung von Gebärdensprachvideos ein erprobtes und einfaches Instrument, um die Information für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu verbessern, die Gebärdensprache verwenden. 2017 hat die Bundeskanzlei bereits probeweise Abstimmungsvideos in Gebärdensprache produziert. Aufgrund der guten Erfahrungen wird diese Dienstleistung künftig regulär angeboten, sofern die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.

Massnahme 3: Vorgaben zur barrierefreien Kommunikation

Für die Bundesverwaltung wird geprüft, wie die barrierefreie Kommunikation verbessert werden kann. Es stellt sich insbesondere die Frage, in welchem Rahmen Informationen in leichter Sprache und in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt werden können. Diese Frage wird gegenwärtig in einer Arbeitsgruppe «Leichte Sprache und Gebärdensprache» vertieft geprüft. Eine Grundlage bietet der vom EBGB im Jahre 2016 erarbeitete Leitfaden «Barrierefreie digitale Kommunikation», welcher verschiedene Faktenblätter mit Begriffsklärungen und Tipps zur Erstellung der verschiedenen Kommunikationsarten enthält. Da es dabei um die Erbringung neuer Sprachdienstleistungen der Bundesverwaltung geht, erfolgen diese Arbeiten in Absprache mit der Konferenz der Sprachdienste (KOSD) gemäss Sprachdienstverordnung.¹¹³

4.3 Handlungsfeld 3: «Umsetzung sichtbar machen»

Ein wichtiges Hindernis für die kohärente und glaubwürdige Umsetzung und Weiterentwicklung der Behindertenpolitik ist das Fehlen von Informationen über Grundlagen, Organisation, Vorgaben, Aktivitäten und Entwicklungen in den involvierten Politikfeldern bzw. die unzureichende Aufbereitung, Zusammenführung und Erschliessung der Informationen und Erfahrungen. Die Übersicht über den Stand der Behindertenpolitik zeigt, dass Informationen in verschiedenen Themenbereichen nicht oder nicht in genügendem Masse vorhanden oder erschlossen sind. Es gilt deshalb Massnahmen zu treffen, um diese Informationen zu erschliessen und damit auch die Sichtbarkeit der Behindertenpolitik an sich wie auch vorhandener Massnahmen und guter Beispiele zu erhöhen. Hierfür ist eine Bestandesaufnahme vorgesehen, anhand welcher die erforderlichen Daten über die verschiedenen Bereiche der Behindertenpolitik hinweg gesammelt und aufbereitet werden. Zusätzlich ist für spezifische Themen der Aufbau eines Monitorings vorgesehen, welches über die allgemeine Bestandesaufnahme hinaus in zentralen Regelbereichen der Behindertenpolitik eine systematische Erhebung und Beobachtung der Entwicklungen ermöglicht. Diese Bestandesaufnahme ist als eine gemeinsame Massnahme im Rahmen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik vorgesehen.

4.3.1. Bestandesaufnahme der Behindertenpolitik

Ziel der Bestandesaufnahme ist es, die Information über (möglichst) alle Bereiche der Behindertenpolitik zu verbessern, einen systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, Grundlagen für eine bessere Steuerung, Weiterentwicklung und Überprüfung der Behindertenpolitik zu schaffen und zugleich zur Wahrnehmung der Behindertenpolitik als Querschnittsthema beizutragen. Die Bestandesaufnahme kann zugleich den Auf- bzw. Aus-

¹¹³ Verordnung über die Sprachdienste der Bundesverwaltung (Sprachdienstverordnung, SpDV; SR 172.081).

bau eines Netzwerks von Fachpersonen in der Behindertenpolitik begünstigen und die bereichsübergreifende Zusammenarbeit erleichtern.

Die Bestandesaufnahme hat die Behindertenpolitik von Bund und Kantonen zum Gegenstand, wo möglich auch von Gemeinden und Privaten. Wegweisend für die Definition des Gegenstands der Behindertenpolitik und damit der Bestandesaufnahme ist die UNO-BRK. Im Vordergrund steht die Erhebung und Erschliessung von verfügbaren Informationen über die Grundlagen der Behindertenpolitik (Konzepte, Strategien, Statistiken und Datensammlungen), die Organisation/Zuständigkeiten in der Behindertenpolitik (zuständige Stellen, Prozesse), die rechtlichen Rahmenbedingungen (Erlasse, Weisungen, Rechtsprechung) sowie weitere relevante Aktivitäten und Entwicklungen (Rechtssetzungs- und andere Projekte und Massnahmen).

Die Bestandesaufnahme muss sich angesichts der Breite des Themas (wie auch der vorhandenen Ressourcen) auf die wesentlichen und leicht erschliessbaren Informationen beschränken. Die Erhebung neuer Informationen ist in diesem Rahmen nicht vorgesehen; dies kann allenfalls im Rahmen der Umsetzung eines inhaltlichen Schwerpunktthemas erfolgen (vgl. dazu unten, Ziff. 4.2.2). Bei der Konzeption wie auch bei der Realisierung der Bestandesaufnahme kann auf die vorhandenen bereichsübergreifenden Aufarbeitungen der Behindertenpolitik (Initialstaatenbericht UNO-BRK, teilweise «Schattenbericht» von Inklusion Handicap) sowie auf die in verschiedenen Teilbereichen vorhandenen Informationen (z.B. im Bereich der Invalidenversicherung, der Institutionen zur Förderung der Eingliederung oder der BehiG-Umsetzung im Bereich des öffentlichen Verkehrs) aufgebaut werden. Für die Erschliessung der Rechtserlasse und der Rechtsprechung besteht ein Vorprojekt der Universität Basel. Es ist vorgesehen, dass der Nationale Dialog Sozialpolitik Schweiz Mitte 2018 den Projektauftrag für die Durchführung der Bestandesaufnahme erteilt.

Die Bestandesaufnahme dient in erster Linie einer besseren Umsetzung und Weiterentwicklung der Behindertenpolitik. Entsprechend richtet sie sich zunächst an Behörden und Verwaltungen von Bund und Kantonen sowie ein weiteres Fachpublikum. Eine Information oder Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit steht vorerst nicht im Vordergrund. Für die Bereitstellung der Informationen gilt es, eine pragmatische Lösung zu finden. Dabei sind etwa technische Lösungen zu prüfen (Open Space u.a.), auf welche alle Beteiligten Zugriff haben und wo die Informationen gebündelt und regelmässig aktualisiert werden. Zurückgestellt wird der Aufbau einer Plattform, wie sie etwa im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik besteht.

4.3.2. Punktueller Vertiefung anhand eines Monitorings

Die Bestandesaufnahme ermöglicht eine Übersicht über das Vorhandene. Mit dem Aufbau eines Monitorings der Behindertenpolitik soll darüber hinaus eine vertiefte Erhebung und Beobachtung der Informationen in zentralen Bereichen ermöglicht werden. Dadurch kann die Steuerung und Überprüfung der Behindertenpolitik in diesen Themenbereichen weiter verbessert werden. Ein solches Monitoring ist in erster Linie ein Steuerungsinstrument für die Politik und die zuständigen Behörden.¹¹⁴

Der Aufbau eines Monitorings soll pragmatisch und schrittweise erfolgen. Eine Vertiefung ist vorerst in den Bereichen vorgesehen, in denen der Bund und die Kantone thematische Schwerpunkte der Behindertenpolitik setzen und Ziele und Massnahmen festlegen. In diesen Bereichen gilt es vertieft abzuklären, welche Daten und Informationen verfügbar sind, wo Lücken bestehen, und welche Indikatoren angewendet werden können, um die Entwicklungen

¹¹⁴ Für den Aufbau eines unabhängigen Mechanismus im Sinn von Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK (unabhängige Menschenrechtsinstanz) ist auf die Vorlage zu einem Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution hinzuweisen. Die Vernehmlassung zu dieser Gesetzesvorlage wurde Ende Oktober 2017 abgeschlossen.

aufzuzeigen.

Der Aufbau eines Monitorings erfolgt an der Schnittstelle zwischen dem Projekt «Bestandesaufnahme» und den inhaltlichen Schwerpunkten von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik. Für die Konzeption und Realisierung des Projekts ist eine eigene Projektorganisation vorzusehen. Die an der Zusammenarbeit Bund – Kantone in der Behindertenpolitik beteiligten Gremien, insbesondere die vorgesehene gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik und die Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen FBBF, können die fachliche Begleitung des Projekts in der Konzeption wie in der Umsetzung sicherstellen.

5 Schlussfolgerungen

Die Schweiz ist mit der Ratifizierung der UNO-BRK Verpflichtungen eingegangen. Sie verpflichtet sich, dafür zu sorgen, dass die Hindernisse, mit denen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz konfrontiert sind, abgebaut werden und sie verpflichtet sich, Menschen mit Behinderungen gegen Diskriminierung zu schützen und ihre Inklusion und Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Es geht also für die Schweiz darum, die gesellschaftlichen Räume zu öffnen und Voraussetzungen zu schaffen, in denen sich Menschen mit Behinderungen einbringen und einen Beitrag leisten können. Dies geht einher mit einer Haltung, in der die Beiträge von Menschen mit Behinderungen als Zugewinn für die Gesellschaft anerkannt werden.

Die UNO-BRK etabliert mit dem Staatenberichtsverfahren auf internationaler Ebene einen Prozess zur Umsetzung und zur Überprüfung der eingegangenen Verpflichtungen. Die Vertragsstaaten erstatten dem Ausschuss regelmässig Bericht über den Stand der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dieser gibt, gestützt auf die Prüfung der Berichte, Empfehlungen ab. Die Vertragsstaaten entscheiden, wie diesen Empfehlungen innerstaatlich Rechnung getragen werden soll, und geben darüber in der nächsten Berichtsperiode Auskunft. Die Schweiz hat im Juni 2016 mit dem Initialstaatenbericht zum ersten Mal Bericht erstattet. Darin wird ersichtlich, dass die Schweiz weitgehend die Rechte von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt und dass die Selbstbestimmung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durch die sozialstaatliche Eingliederungspolitik, etwa im Rahmen der Invalidenversicherung oder durch die verbesserte Zugänglichkeit zu Bauten oder zum öffentlichen Verkehr gefördert werden. Der Initialstaatenbericht zeigt jedoch auch Verbesserungspotential insbesondere bezüglich des Zusammenspiels zwischen den behindertenpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen und der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

Wie der vorliegende Bericht zeigt, setzt die Umsetzung in der Schweiz eine gute Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Privaten voraus. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen schafft der Bund den dafür notwendigen institutionellen Rahmen. Die Umsetzung muss angesichts der Breite des Themas und der unterschiedlichen Herausforderungen schrittweise erfolgen. Der Bund wie auch die Kantone geben mit den thematischen Schwerpunkten der Behindertenpolitik einen inhaltlichen Impuls und setzen Akzente in Bereichen, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht und die es zugleich erlauben, die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung aufzugreifen und einzubeziehen. Schliesslich werden auch die notwendigen Grundlagen geschaffen, um im Sinne der UNO-BRK die erforderlichen Informationen zu sammeln, welche für die Steuerung und Überprüfung der Umsetzung der Behindertenpolitik notwendig sind.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind darauf ausgerichtet, die Grundlage für eine proaktive, umfassende und kohärente Behindertenpolitik zu schaffen und in einer längerfristigen Perspektive zur weiteren Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beizutragen. Sie sollen dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte wahrnehmen, ihr Potential entfalten und als selbstverständlich zugehöriger Teil der Gesellschaft wahrgenommen und am gesellschaftlichen Leben selbstbestimmt teilhaben können.