

# 5 Jahre BehiG: Rück- und Ausblicke

AGILE Behinderten-Selbsthilfe Schweiz 1/10

Am 3. Dezember 2009 haben der Gleichstellungsrat, die Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) und die Fachstelle Égalité Handicap eine Wirkungsanalyse sowie Forderungen zum fünfjährigen Bestehen des Behindertengleichstellungsgesetzes publiziert. Im Dezember wurde auch der Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern EDI veröffentlicht. Ein Beitrag über wesentliche Erkenntnisse und Vergleiche.

Von Tarek Naguib, Lic. iur., Mitarbeiter der Fachstelle Égalité Handicap

Seit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes am 1. Januar 2004 sind wichtige Schritte in Richtung Gleichstellung von Menschen mit Behinderung gelungen. Dennoch braucht es weitere intensive Anstrengungen, damit die Nichtdiskriminierung und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Schweiz Realität werden. Soweit sind sich sowohl Didier Burkhalter als auch die Behindertenorganisationen und Fachstellen einig.

## Stärken der geltenden Rechtslage

Menschen mit Behinderung haben die Möglichkeit, sich gegen Benachteiligung beziehungsweise Diskriminierung in den Bereichen Bau, Dienstleistungen des Bundes sowie Privater, Aus- und Weiterbildungsangebote des Bundes sowie im öffentlichen Verkehr über den Rechtsweg zur Wehr zu setzen. Insbesondere im Bereich Bau steht mit der Einsprachemöglichkeit ein wirksames Mittel zur Intervention bei ungenügenden Bauprojekten zur Verfügung. Auch ist es bei Benachteiligungen in Regelschulen, an Hochschulen und bei staatlichen Dienstleistungen immer wieder zu erfolgreichen rechtlichen Interventionen gekommen. Dabei reicht es vielfach, mit dem Recht zu drohen; die Beschreitung des Rechtsweges ist nicht immer notwendig.

Neben den Rechtsansprüchen, die im BehiG verankert sind, steht den von Benachteiligungen Betroffenen, den Behindertenorganisationen und den Fachstellen ein beachtliches Instrumentarium zur Verfügung zur Prävention und zur Sensibilisierung der Bevölkerung, privater Organisationen und der Behörden. Und zwar als vom Bund unterstützte Integrationsprojekte. Der EDI-Bericht zieht denn auch eine positive Bilanz zur Wirkung der Finanzhilfen, bemängelt jedoch, dass die Behindertengleichstellungsverordnung nur gerade einen einzigen jährlichen Eingabetermin für Projekte vorsieht. Von 2004 bis 2008 wurden insgesamt ca. 5 Millionen Franken Fördergelder ausbezahlt. Interessant ist aber, dass die vorgesehenen Kredite von insgesamt ca. 6,5 Millionen nicht ausgeschöpft wurden. Somit besteht weiteres Potential für innovative Gleichstellungsprojekte.

## Defizite des BehiG

Der Gleichstellungsbericht hat zahlreiche Mängel des geltenden Behindertengleichstellungsrechts sowie Defizite bei seiner Umsetzung aufgedeckt. Insgesamt fällt auf, dass das Behindertengleichstellungsrecht oft weder bei Behörden noch bei privaten Unternehmen bekannt ist (**mangelhafte Sensibilität**). Beispielsweise kommt es immer wieder vor, dass Behörden der Auffassung sind, sie müssten bei Kontakten mit gehörlosen Menschen die Gebärdendolmetschkosten nicht übernehmen. Auch argumentieren Kino- oder

Barbetreiber, es sei rechtlich zulässig, Menschen im Rollstuhl aus Sicherheitsgründen den Einlass zu verweigern. Die mangelnde Sensibilität und die teilweise grossen Widerstände sind bedeutende Hürden in der Umsetzung des geltenden Rechts. Es hängt massgeblich damit zusammen, dass weder auf Bundesebene noch in den meisten Kantonen eine Gleichstellungsstrategie vorliegt, die es erlauben würde, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung systematisch ziel- und prozessorientiert zu fördern (**fehlende Gleichstellungsstrategien**). Auch fehlt es sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene an genügenden Ressourcen und spezialisierten Fachstellen (**schwacher institutioneller Rahmen**).

Weiter zeigen sich Defizite bei der Durchsetzung von konkreten Rechtsansprüchen: Ohne eine professionelle und kostenlose Beratung sind viele Menschen nicht in der Lage, ihre Rechte wirksam durchzusetzen (**mangelhafte Beratungsstrukturen**). Teilweise gelangen sie nach einer längeren Odyssee an die Fachstellen, zuvor sind sie von einer Stelle zur nächsten Stelle verwiesen worden und sind am Ende frustriert. Einen Anwalt oder eine Anwältin können sie sich oft nicht leisten. So kommt es z.B. immer wieder vor, dass Menschen auf Klagen gegen Versicherungsunternehmen wegen Verweigerung einer Krankenzusatzversicherung verzichten, weil sie die Kosten fürchten. Der Bedarf von Menschen mit Behinderung an Beratung und Unterstützung bei einer mutmasslichen Diskriminierung ist daher enorm.

Hinzu kommt, dass der Rechtsweg mit grossen Unsicherheiten (etwa aufgrund der abschreckenden und langwierigen Verfahrenswege) und mit teilweise hohen Prozessrisiken (Kostenrisiko, Risiko der Niederlage, Beweisproblematik) verbundenen ist (**Rechtswegbarrieren, Durchsetzungshindernisse**). So verzichten beispielsweise Menschen, die von Lohndiskriminierung, Anstellungsdiskriminierung oder Diskriminierung beim Zugang zu privaten Dienstleistungen betroffen sind, oft auf den Rechtsweg, weil sie den Aufwand und die Risiken als zu hoch einschätzen.

Besonders problematisch ist weiter, dass das Behindertengleichstellungsrecht für Menschen mit psychischer Behinderung praktisch unwirksam ist (**schwache Wirksamkeit beim Schutz von Menschen mit psychischer Behinderung**). Gerade in Bereichen, die betreffend Menschen mit psychischer Behinderung besonders diskriminierungsanfällig sind – wie etwa im Erwerbsleben –, sieht das Behindertengleichstellungsgesetz nur relativ schwache Massnahmen vor. Auch Personen mit geistiger Behinderung können vom Gleichstellungsrecht nur in wenigen Bereichen profitieren (**Mängel beim Schutz von Menschen mit geistiger Behinderung**). Besonders problematisch ist etwa die Umsetzung der integrativen Beschulung in den Kantonen.

Schliesslich zeigt sich, dass die Rechtslage gewisse Bereiche äusserst lückenhaft regelt. Das privatrechtliche Arbeitsrecht sowie die kantonalen und kommunalen Arbeitsverhältnisse sind gänzlich vom Regelungsbereich des BehiG ausgeschlossen (**Gesetzgeberische Schwäche betreffend das Erwerbsleben**). Dies obwohl es immer wieder zu Lohndiskriminierung sowie Diskriminierungen bei der Anstellung und Kündigung von Arbeitsverhältnissen kommt. Weiter konnte festgestellt werden, dass das Diskriminierungsverbot beim Zugang zu privaten Dienstleistungen kaum wirksam ist (**Gesetzgeberische Schwäche betreffend Dienstleistungen Privater**). Notwendig ist vielmehr ein Benachteiligungsverbot, das private Unternehmen verpflichtet, ihre Dienstleistungen in angemessener Form auch Menschen mit Behinderung zu öffnen. Schliesslich dürfen kantonale Dienstleistungen in kantonalen Zuständigkeitsbereichen (etwa im Gesundheits-, Polizei-, Bau- und Bildungswesen) nicht

über das BehiG reguliert werden, was ebenfalls eine Schwächung der Rechte von Menschen mit Behinderung zur Folge hat (**Fehlende kantonale Behindertengleichstellungsgesetze**).

## **Forderungen für die Zukunft**

Der Gleichstellungsbericht umfasst insgesamt 27 Forderungen, welche die bestehenden Defizite jedoch nicht umfassend behandeln. Zentral ist die Verbesserung der Umsetzung des geltenden Rechts; diese verlangt insbesondere eine Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen. Dazu gehört einerseits die Schaffung von kantonalen und kommunalen Fachstellen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Zusätzlich braucht es in den Kantonen und Gemeinden Strategien zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Erst damit kann sichergestellt werden, dass diese in der Ausgestaltung ihrer Dienstleistungen auf die spezifischen Anliegen von Menschen mit Behinderung sensibilisiert sind.

Damit das geltende Recht umgesetzt wird, benötigt es zusätzlich zu effektiven institutionellen Rahmenbedingungen verstärkt Sensibilisierungsmassnahmen und eine vermehrte Bereitstellung von finanziellen, fachlichen und infrastrukturellen Ressourcen. Gefordert sind beispielsweise Fachstellen an Hochschulen, die den Lehrkörper und die Schulleitung auf die spezifischen Anliegen von Studierenden mit Behinderung sensibilisieren. Ebenfalls notwendig ist das Zur-Verfügung-Stellen verwaltungsinterner Ressourcen, damit vermehrt Menschen mit Behinderung eine Stelle beim Kanton oder bei der Gemeinde finden.

Weiter notwendig sind kantonale Behindertengleichstellungsgesetze, die insbesondere die Bereiche Arbeit, Grundschule und kantonale und kommunale Dienstleistungen, sowie den Aus- und Weiterbildungsbereich regulieren. Zusätzlich werden auf gesetzgeberischer Ebene spezifische Verbesserungen im Behindertengleichstellungsgesetz benötigt. Dazu gehört etwa die Schaffung eines Benachteiligungsverbot im Erwerbsleben sowie beim Zugang zu privaten Dienstleistungen und Wohnraum. Nur so kann sichergestellt werden, dass Arbeitgebende, die Betreiber von privaten Dienstleistungsunternehmen sowie Immobilienverwaltungen Menschen mit Behinderung nicht von ihren Angeboten ausschliessen können.

Entscheidend ist zudem, dass sich Menschen mit Behinderung, ihre Organisationen und Fachstellen verstärkt um Gleichstellungsanliegen kümmern und diese auch auf rechtlichem und politischem Wege einfordern. Es braucht eine gemeinsame Gleichstellungsstrategie, mit klar definierten Zielen und Massnahmen. Weiter sind verstärkt strategische Klagen zur Klärung der Rechtslage notwendig etwa in den Bereichen Flugverkehr, private Dienstleistungen, Schule und Arbeitsleben. Schliesslich braucht es eine kontinuierliche Präsenz der Gleichstellung in der Öffentlichkeit. Diskriminierungsvorfälle müssen publik gemacht, politische Lösungen medial gefordert und Lösungsansätze öffentlich diskutiert werden. Bis zum 10-Jahr-Jubiläum des BehiG bleibt also noch viel zu tun.