

Politische Bestrebungen zum Behindertengleichstellungsrecht

AGILE Behinderten-Selbsthilfe Schweiz 2/08

Tarek Naguib, Fachstelle Égalité Handicap (www.egalite-handicap.ch)

Behindertengleichstellungsrecht stärken durch Politik

Im August 1998 war die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» lanciert worden. In weniger als einem Jahr kam die erforderliche Anzahl Unterschriften aus allen Landesteilen zusammen. Parallel dazu hatte der Nationalrat, über eine von Nationalrat Marc Suter am 5. Oktober 1995 eingereichte parlamentarische Initiative zu befinden. Dank begleitender intensiver Lobbyarbeit der Behindertenorganisationen verfügt die Schweiz seit dem 1. Januar 2004 über ein Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG). Dies, mit drei darauf aufbauenden Verordnungen; einer allgemeinen und zwei spezifischen zur Gestaltung des öffentlichen Verkehrs.

Hinzu kamen mit der Zeit weitere Bestimmungen z.B. im Seilbahngesetz und dessen Verordnung, im Bundesgesetz sowie in der Verordnung über Radio und Fernsehen und in der Verordnung über die politischen Rechte. Diese Erlasse umfassen ein beachtliches Arsenal von rechtlichen Instrumenten mit dem Zweck Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderung ausgesetzt sind, zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen (siehe hierzu Art. 1 Abs. 1 des BehiG).

Von Bedeutung sind die Bestimmungen insbesondere für die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Bau, öffentlicher Verkehr und Dienstleistungen. Zentral für die Gleichstellung sind auch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie im Bereich der obligatorischen Schule der grundrechtliche Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV). Schliesslich gibt es zahlreiche allgemein und auf alle Personen, nicht nur auf Menschen mit Behinderung, ausgerichtete Bestimmungen im Privatrecht, Strafrecht und öffentlichen Recht, die Behinderte vor Diskriminierung schützen.

Dank dieser jüngsten rechtlichen Entwicklungen konnten in den letzten Jahren auch im internationalen Vergleich beachtliche sichtbare Fortschritte in der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung erzielt werden:

- Beispielsweise sind immer mehr Mobilitätsbehinderte in der Lage, sich eigenständig auch über längere Distanzen ohne Begleitperson fortzubewegen, weil die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs auf Grund des BehiG ihre Transportmittel hindernisfrei umrüsteten.
- Auch können Sehbehinderte vermehrt und einfacher auf Informationen zugreifen, denn insbesondere Behörden gestalte(te)n ihre Internetseiten behindertengerecht um.
- Schliesslich gibt es auch immer mehr zugängliche Gebäude, da im Rahmen von Neu- und Umbauten darauf geachtet werden muss, dass behinderte Menschen sich autonom bewegen können.

Jedoch sind wir in der Schweiz trotz dieser Entwicklungen noch weit von einer tatsächlichen Gleichstellung entfernt. Genauer gesagt: Wir befinden uns erst in der Anfangsphase. Zum einen hapert es vielfach noch an der Umsetzung bestehender rechtlicher Vorgaben:

- Zum Beispiel kommt es leider noch zu oft vor, dass in Baubewilligungsverfahren nicht darauf geachtet wird, dass die behindertengleichstellungsrechtlichen Vorgaben auch erfüllt werden (siehe auch die Erläuterungen weiter unten).
- Auch gibt es immer wieder Behörden, die sich erst nach einer Intervention von einer Fachstelle bereit erklären, im Rahmen von staatlichen Dienstleistungen die Gebärdendolmetschkosten zu übernehmen.
- Zudem werden behinderte Kinder vielfach nicht ihrem Wohl entsprechend geschult, befinden sich entgegen den rechtlichen Vorgaben ausschliesslich in einer Sonderschule anstatt in einer integrierten Schulungsform. Schulleiter, Schulbehörden und Lehrer/-innen wehren sich aus unterschiedlichsten Gründen noch zu oft gegen die Aufnahme behinderter Kinder und Jugendlicher.

Zum anderen gibt es nebst den Umsetzungsdefiziten auch Lücken im rechtlichen Schutz vor Benachteiligung:

- Beispielsweise unterstehen Wohnbauten mit weniger als neun Wohneinheiten nicht dem BehiG. Dies hat die stossende Folge, dass der Eigentümer eines Wohnhauses mit z.B. sechs Wohneinheiten auch dann nicht zur Beseitigung der Benachteiligung verpflichtet werden kann, wenn die Kosten von der IV übernommen würden (siehe Erläuterungen weiter unten).
- Auch gibt es im Erwerbsleben - mit Ausnahme von weichen Regelungen betreffend das Anstellungsverhältnis beim Bund - keine Normierungen, die Arbeitgeber/-innen verpflichten, behinderte Menschen nicht zu benachteiligen. Einzig der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz und das privatrechtliche wie auch öffentlichrechtliche Arbeitsrecht bieten einen gewissen Schutz vor Diskriminierung. Zudem müssen Gebäude mit Arbeitsplätzen erst bei einem Fassungsvermögen von mehr als 50 Arbeitsplätzen und nur im Rahmen eines Neu- oder Umbaus hindernisfrei sein.
- Schliesslich gilt bei Dienstleistungen von privaten Unternehmen nur das weniger strenge Diskriminierungsverbot und nicht das Benachteiligungsverbot wie bei staatlichen Angeboten. Dies führt dazu, dass auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung z.B. in Strassencafés, in Discos oder in privaten Museen keine Rücksicht genommen werden muss.

Die Beispiele zeigen: Die Politik ist weiterhin gefordert, sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Durchsetzung des Rechts. Und das Engagement lohnt sich! Dies haben die Entwicklungen Ende der 90er-Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends eindrücklich demonstriert. Im Folgenden wird zur Inspiration anhand aktueller Beispiele die rechtspolitisch ausgerichtete Behindertengleichstellungsarbeit illustriert.

Politische Lobbyarbeit der Fachstelle Égalité Handicap zur Umsetzung bestehender Regelungen

Hindernisfreies Bauen ist noch nicht selbstverständlich

Leider kommt es noch zu oft vor, dass im Rahmen von Baugesuchen bei Neu- und Umbauten die Baubehörden nicht oder zu wenig darauf achten, ob die

behindertengleichstellungsrechtlichen Vorgaben auch erfüllt werden; dies gilt für unter das BehiG fallende, öffentlich zugängliche Gebäude und Anlagen, für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten sowie für Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen. Vielmehr erfordert die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben eine intensive Beobachtung der laufenden Baubewilligungsverfahren durch die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen und die regionalen Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen in den Kantonen. Von den jährlich etwa 15'000 Bauprojekten, die unter das BehiG fallen, können im Rahmen der Kapazität der Fachstellen 3'000 – 4'000 geprüft werden. In ca. 15 – 25 Prozent der Baubewilligungsverfahren müssen die Baubehörden an ihre Pflichten erinnert werden. In den allermeisten Interventionen können die gewünschten Resultate ohne Begehung des Rechtsweges erreicht werden. Bei einer grossen Anzahl müssen offizielle Einsprachen erhoben werden. Ca. 10 – 20 Fälle pro Jahr müssen an die übergeordnete Instanz weitergezogen werden.

Zugänglichkeit von Museen noch kaum gewährleistet

Ausstellungen sind für behinderte Menschen in der Regel schlecht oder nicht zugänglich. Beispielsweise stellen komplizierte Texterläuterungen für geistig behinderte, hörbehinderte und teilweise auch sehbehinderte Menschen eine besondere Schwierigkeit dar. Normale oder kleine Schriftgrössen sind für Sehbehinderte eine erhebliche Erschwerung. Rein visuelle Zugänge zu Ausstellungsinhalten sind für Sehbehinderte unzugänglich. Treppen, enge Durchgänge und zu steile Rampen verunmöglichen oder erschweren es mobilitätsbehinderten Menschen, eigenständig in ein Gebäude zu gelangen und einer Ausstellung zu folgen. Das Behindertengleichstellungsgesetz verlangt, dass staatliche Dienstleistungen (auch kultureller Art) im Rahmen der Verhältnismässigkeit benachteiligungsfrei zugänglich sein müssen. Die Fachstelle Égalité Handicap ist aktuell daran, gemeinsam mit dem Gleichstellungsrat, der DOK, dem EBGB und in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur erste Schritte einzuleiten, damit künftig auch die Kultur in den Museen möglichst benachteiligungsfrei zugänglich sein wird. Dies erfordert eine intensive Sensibilisierungs- und Grundlagenarbeit der involvierten Stellen. Unter anderem sollen hierfür bereits bestehende kreative Vorbilder wie z.B. das Projekt «museumssterne.ch» der Museen Basel genutzt werden.

Internetseiten noch defizitär

Die zweite von der Stiftung «Zugang für alle» durchgeführte Accessibility-Studie des Jahres 2007 hat gezeigt, dass auf kantonaler aber auch auf Ebene des Bundes Internetseiten vielfach noch bedeutsame Defizite aufweisen. Dies gilt im verstärkten Masse auch für die nicht von der Studie miterfassten kommunalen und privaten Websites. Die Antworten auf ein Schreiben der DOK und der Fachstelle Égalité Handicap haben gezeigt, dass dank der Studie alle Kantone entschieden haben, insbesondere bei einer Überarbeitung ihrer Internetseiten (Relaunch) genau darauf zu achten, dass dies auch zugänglich umgesetzt wird. Das Beispiel zeigt, dass unter Umständen auch mit wenig Lobbyaufwand eine grosse Wirkung für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung erzielt werden kann. Schwieriger wird es, die Gemeinden sowie private Unternehmen zu überzeugen. Es sprechen insbesondere finanzielle, aber auch technische Argumente gegen ein rasches Einlenken der Verantwortlichen. Weitere intensive Bearbeitung der Behörden und der Gesellschaft insgesamt ist somit notwendig.

Vote électronique als Chance für mehr Hindernisfreiheit bei den politischen Rechten

Am 31. Mai 2006 zog der Bundesrat in einem Bericht Bilanz zum Pilotprojekt «Vote électronique», welches in den Jahren 2001-2005 in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich durchgeführt wurde. Mittels «Vote électronique» können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger elektronisch abstimmen, wählen sowie Referenden, Initiativen und Nationalratsvorschläge unterzeichnen. «Vote électronique» führt einerseits zu einer Anpassungen der Ausübung der politischen Rechte an die modernen Verhältnisse, insbesondere jedoch ermöglicht es sehbehinderten Menschen abzustimmen ohne fremde Hilfe, unter Wahrung des Stimmgeheimnisses. Weiter erleichtert es das Wählen und Stimmen für behinderte Menschen insgesamt. Die Fachstelle und das EBGB haben im letzten Jahr einen Beitrag zum Leitfaden der Bundeskanzlei zwecks Förderung des Projekts erstellt, damit auch die Anliegen von Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden. Auch wurde mit einem Schreiben an die Kantone darauf hingewiesen, dass eine möglichst rasche Beteiligung an der Pilotphase zum «Vote électronique» wichtig für die Verbesserung der Gleichstellung in der Ausübung der politischen Rechte für die behinderten Stimmbürger/-innen ist. Auf Grund der Antworten zeigt sich, dass das Interesse, sich am Projekt «Vote électronique» zu beteiligen, von Kanton zu Kanton stark variiert. Weitere Schritte in der politischen Lobbyarbeit sind notwendig.

Transportverweigerung behinderter Fluggäste

Égalité Handicap hatte bereits drei Fälle zu behandeln, in denen behinderten Fluggästen der Transport im Flugzeug verweigert wurde. In einen Fall handelte es sich um acht gehörlose Menschen, im anderen um zwei Rollstuhlfahrer. Die involvierten Flugunternehmen hatten dies jeweils damit begründet, dass im Notfall die Evakuation nicht gemäss den rechtlichen Sicherheitsanforderungen gewährleistet werden kann; ohne nicht behinderte Begleitperson würde man immobile oder gehörlose Gäste nicht mitnehmen können. Um die Fronten zu deblockieren, braucht es nun eine Klärung der Sachlage sowie eine entsprechende Intervention. Gemeinsam mit dem EBGB und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt soll in den nächsten Monaten geklärt werden, was aus sicherheitsrechtlicher Sicht konkret gefordert wird. Zudem werden die Flugunternehmen auf der Basis des BehiG und der künftig auch für die Schweiz geltenden EU-Verordnung über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität für die Anliegen von behinderten Menschen sensibilisiert. Auch soll klar Transparenz gegenüber behinderten Fluggästen geschaffen werden.

Aktuelle politische Vorstösse zur Verbesserung des Behindertengleichstellungsrechts

Erweiterung des BehiG im Bereich Bau

Anlässlich der parlamentarischen Frühjahrssession hatte der damalige Nationalrat Luc Recordon (heute ist er Ständerat für den Kanton VD) eine parlamentarische Initiative zur Erweiterung der Tragweite des BehiG im Bereich der Wohnbauten eingereicht. Nach geltender Rechtslage im BehiG werden Änderungen zugunsten der Menschen mit Behinderung dann verlangt, wenn eine Baute oder Installation neu errichtet oder falls diese einer Renovation unterzogen wird. Keine Regelung dieses Gesetzes ermöglicht es hingegen, eine Änderung zu verlangen, falls das Gebäude nicht Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens ist oder renoviert wird, auch dann nicht, wenn die Invalidenversicherung die Änderungen finanziert. Die parlamentarische Initiative will, dass in solchen Fällen, in denen die Anpassungsarbeiten weder Kosten noch andere Nachteile für den

Eigentümer verursachen, die Möglichkeit besteht, das Gericht anzurufen, damit dieses eine Interessenabwägung vornimmt und wenn nötig vom Eigentümer verlangen kann, dass dieser die Umbauarbeiten toleriert.

Intensivierung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung

Nationalrätin Pascale Bruderer hat am 22. Juni 2007 ein Postulat eingereicht, welches den Bundesrat beauftragt, in einem Bericht die Handlungsfelder aufzuzeigen, in welchen die Voraussetzungen für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung verbessert werden können. Der Vorstoss wurde insbesondere damit begründet, dass in diesem Bereich ein grosser Handlungsbedarf bestehe und nicht nur die IV für die Integration verantwortlich gemacht werden könne.

Integrative Beschulung

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs sind seit dem 1. Januar 2008 die Kantone inhaltlich und finanziell vollumfänglich für die sonderpädagogischen Massnahmen zuständig. Momentan sind sie daran, jeweils eigene Konzepte zur Förderung der Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in den Regelschulbetrieb zu entwickeln. Neben dem bereits bestehenden Minimalschutz auf Ebene der Bundesverfassung, welcher konkret durch das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und den grundrechtlichen Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) in verschiedensten Einzelfällen eine integrative Beschulung verlangt, soll dies verstärkt dazu führen, dass die Integration von behinderten Kindern zur Regel wird; dies auch in Umsetzung von Art. 20 BehiG. Es bleibt nun abzuwarten, welche rechtlichen Standards in den Kantonen gesetzt und v. a. wie sie schliesslich durchgesetzt werden.

UNO-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Am 13. Dezember 2006 hat die Generalversammlung der UNO die Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einstimmig verabschiedet. Das Übereinkommen tritt am 3. Mai 2008 in Kraft. Bis zum 30. April haben bereits 127 von 192 UNO-Mitgliedstaaten das Übereinkommen und davon 71 Länder das Zusatzprotokoll unterzeichnet, darunter unsere Nachbarländer Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Nationalrätin Pascale Bruderer forderte am 20. Dezember in einer Motion (06.3820) den Bundesrat auf, nun umgehend den Ratifizierungsprozess in Gang zu setzen. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion. Er erachtet zwar die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention grundsätzlich als wünschenswert. Nach der bisherigen Praxis unternehme die Schweiz jedoch keine Schritte zur Unterzeichnung eines internationalen Übereinkommens, solange nicht sicher sei, dieses in der Folge auch tatsächlich ratifizieren zu können. Die notwendigen Abklärungen zur Tragweite der Konvention werden noch in diesem Jahr getroffen. Momentan steht noch nicht fest, wann die Motion im Nationalrat behandelt wird.

Politische Agenda des Behindertengleichstellungsrechts

Damit die Lobbyarbeit zur Umsetzung und Verbesserung des Behindertengleichstellungsrechts konsequent vorwärts getrieben werden kann, braucht es nebst den notwendigen Ressourcen und dem Engagement der Politik und Gesellschaft im Allgemeinen und der Behindertenorganisationen und Gleichstellungsfachstellen im Besonderen regelmässige Information über den Inhalt und den Stand der verschiedensten

politischen Bestrebungen. Zu diesem Zweck haben die Fachstelle und der Rat Égalité Handicap eine Politische Agenda des Behindertengleichstellungsrechts geschaffen. Nach jeder Session des Bundesparlaments informiert diese über den aktuellen Stand der wichtigsten Geschäfte auf Bundesebene und in den Kantonen zur Frage der Behindertengleichstellung. Neben einer kurzen Darstellung des Inhalts werden der Stand, die weiteren geplanten Schritte und der Werdegang des Geschäfts dargestellt. Zudem gibt es für vertiefende Fragen zum Inhalt und zum Verlauf des Geschäfts jeweils eine oder mehrere Kontaktpersonen, die angegangen werden können. Die Agenda finden Sie auf <http://www.egalite-handicap.ch/deutsch/aktuell/gesetzgebungsprozess.html>. Dort können Sie sich auch per Mail anmelden, damit Sie jeweils die aktuellste Version elektronisch zugestellt erhalten.