

Per Mail an:

ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur oben erwähnten Teilrevision Stellung nehmen zu können. Die Revision soll einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben fördern. Travail.Suisse begrüsst, dass der Bundesrat die Notwendigkeit, das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zu überarbeiten erkannt hat. Das BehiG soll die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft fördern und auch sicherstellen, dass sie als Arbeitnehmende geschützt und gefördert werden. Der erarbeitete Gesetzesentwurf wird die Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich jedoch wenig verändern. Travail.Suisse bezieht sich in der vorliegenden Stellungnahme auf die Expertise von Inclusion Handicap und verweist deshalb auch auf die Vernehmlassungsantwort von Inclusion Handicap.

Ausgangslage

Die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) verpflichtet die Schweiz unter anderem zur Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BRK). Anfang 2022 hat der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: UNO-Ausschuss) die Schweiz in Bezug auf die Umsetzung der BRK erstmals überprüft. In seinen im April 2022 erlassenen Empfehlungen zuhanden der Schweiz zeigt er sich besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK. Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren. Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Das BehiG und die Bundesverfassung (BV) bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit beinhaltet. Dass aus dem Diskriminierungsverbot die Pflicht folgt, die zur tatsächlichen Ausübung eines Rechts durch eine Person mit Behinderung nötigen angemessenen Vorkehrungen zu treffen, ist nicht anerkannt.

Der BRK Folge zu leisten, erachtet Travail.Suisse als zentral, um Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen zu schützen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, insbesondere am Arbeitsleben, zu gewährleisten. Eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK ist deshalb unabdingbar.

Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV

Grundsätzlich ist ein barrierefreier Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln für Travail.Suisse zentral, da Menschen mit Behinderungen je nach Behinderung stark auf den öffentlichen Verkehr angewiesen sind. Bei Inkrafttreten des BehiG am 1. Januar 2004 ging der Gesetzgeber offensichtlich davon aus, dass nach Ablauf der Fristen von Art. 22 Abs. 1 und 2 BehiG sämtliche Kommunikationssysteme, Billettausgaben, Bauten, Anlagen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs behindertengerecht angepasst sind. Entsprechend sah er nach Ablauf dieser Fristen keine weiteren Verpflichtungen und Massnahmen vor. Die ursprünglich auch für Bauten, Anlagen und Fahrzeuge auf 10 Jahre festgelegte Frist wurde nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zugunsten der Gemeinwesen und Transportunternehmen angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien aufgrund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge angemessen. Diese Fristen von 10 (Kommunikationssysteme und Billettausgabe) bzw. 20 Jahren (Bauten, Anlagen und Fahrzeuge) für die Anpassung des öffentlichen Verkehrs sind nun per Ende 2013 bzw. per Ende 2023 abgelaufen. Die Bilanz ist ernüchternd: In allen Bereichen besteht weiterhin Handlungsbedarf. Es ist unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs deutlich verfehlt worden ist.

Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral. Aus Sicht von Travail.Suisse benötigt die BehiG-Revision eine sinnvolle Nachfolgeregelung in Bezug auf den öffentlichen Verkehr, sodass wenigstens mittelfristig ein barrierefreier Zugang zum öffentlichen Verkehr gewährleistet werden kann, der die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, und am Arbeitsleben im Spezifischen, ermöglicht.

Ungenügender Schutz vor Diskriminierung

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig und wichtig ist, wird es die aktuelle Vorlage voraussichtlich aus folgenden Gründen verfehlen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiven Rechten, wie bspw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts, auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente – einer systemischen Pflicht, die Gesellschaft mit Bezug auf Menschen mit Behinderung inklusiver zu machen. Diesbezüglich ist die aktuelle Vorlage insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz schwer verständlich ist. Zudem soll das Verbandsbeschwerderecht nur noch bei Verletzungen der Persönlichkeit geltend gemacht werden können, eine Situation, die kaum je Auslöser der Diskriminierungen ist, mit welchen sich Menschen mit Behinderungen im Alltag konfrontiert sehen.

Das in der Vorlage fehlende Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, Benachteiligungen zu beseitigen bzw. angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist ein unabdingbares, gleichzeitig aber auch ein minimales Instrument zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung und zur Förderung ihrer tatsächlichen Gleichstellung. Neben dem Verbot, im Einzelfall zu diskriminieren, müssen Gemeinwesen und Private konkret verpflichtet werden, proaktiv Massnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen zu schützen und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern. Diese Massnahmen müssen ergriffen werden, unabhängig davon, ob eine Person mit Behinderung ihre

Rechte geltend macht. Es geht darum, Schritt für Schritt daraufhin zu wirken, dass die Gesellschaft mit Bezug auf Menschen mit Behinderung inklusiver wird.

Arbeitsverhältnisse

Bisher war der Geltungsbereich des BehiG im Bereich Arbeit auf die Arbeitsverhältnisse nach Bundespersonalgesetz beschränkt. Neu sollen auch die Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht sowie die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse nach kantonalem und kommunalem Recht erfasst werden, wie dies bereits nach Art. 2 GIG der Fall ist. Diese Anpassung ist angesichts der schwerwiegenden Probleme, mit welchen sich Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sehen, dringend nötig. Travail.Suisse begrüsst deshalb diese Anpassung sehr.

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt stark davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem die aktuelle Vorlage mit Bezug auf den Arbeitsbereich an der parallelen Verwendung der Begriffe Benachteiligung und Diskriminierung festhält und zudem auch darauf verzichtet, den Begriff der Diskriminierung zu definieren, ist die Gefahr gross, dass betroffene Personen nicht rechtlich gegen Diskriminierung vorgehen können. Dies führt dazu, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen. In der aktuellen Vorlage fehlen insbesondere Massnahmen, die zum Ziel haben, den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen insgesamt zugänglicher zu gestalten. Die vorgeschlagenen Anpassungen von Art. 13 Abs. 1 und 1bis sind kosmetischer Art. Es bleiben viele Fragen zur Aufgabe des Bundes als Arbeitgeber in Bezug auf die Chancengleichheit, der Messung dieses Ziel sowie dessen Kontrolle ungeklärt. Es bleibt zudem unklar, wer die Kontrollfunktion übernimmt und welche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen.

Weiter bleibt ungeklärt, wie Menschen mit Behinderungen, die auf eine persönliche Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schriftsprache oder Leichte Sprache angewiesen sind, um einer Arbeit nachzugehen, eine solche beanspruchen können. Dieses Problem wird das Instrument der angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall nicht lösen können: spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass die Assistenz nicht gewährleistet werden kann. Hier muss mit der BehiG-Revision zwingend auch eine Anpassung des IVG getätigt werden.

Über den Vorschlag von Art. 13 der aktuellen Vorlage hinausgehend braucht es eine klare und grundsätzliche Verpflichtung des Bundes, alle gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu gewährleisten, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Darüber hinaus müsste der Bund unter anderem auch verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um die angemessen entlohnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die derzeit erwerbslos oder in einer Institution gemäss Art. 3 Abs. 1 lit a oder c IFEG tätig sind, sukzessive zu erhöhen. Geeignete Massnahmen dafür sind Zielvorgaben, Förderprogramme, Mittelumschichtungen, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Anreize, einschliesslich Massnahmen, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

Einbezug der Behindertenorganisationen

Gemäss Art. 4 Abs. 3 BRK ist die Schweiz verpflichtet, bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen zu führen und sie aktiv einzubeziehen. Dabei ist ein möglichst früher Einbezug zentral, so dass die Expertise, Anregungen und Rückmeldungen der Menschen mit Behinderungen auch tatsächlich einfließen und etwas bewirken können. Deshalb müssen die entsprechenden Verbände bereits bei der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage einbezogen werden. Da dies bei der vorliegenden Revision nicht im gemäss BRK verpflichtenden Rahmen geschah, fordert Travail.Suisse einen engeren Einbezug der Behindertenorganisationen und auch grundsätzlich eine engere Zusammenarbeit mit Fachorganisationen und -

verbänden. Auch die Sozialpartnerdachverbände stehen wie bei der nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Beeinträchtigung zur Verfügung.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Travail.Suisse



Adrian Wüthrich
Präsident



Edith Siegenthaler
Leiterin Sozialpolitik